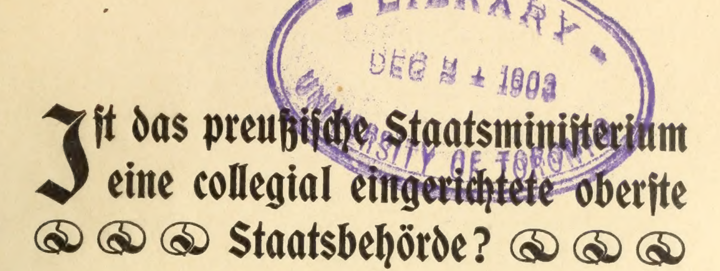




Ist das preußische Staatsministerium eine collegial eingerichtete oberste Staatsbehörde?

Inaugural-Dissertation

verfaßt und der

Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Facultät der Kgl. Bayer. Julius-Maximilians-Universität Würzburg

zur Erlangung der rechts- und staatswissenschaftlichen Doctorwürde

vorgelegt von

Alfred Carl Krause
aus Allenstein Ostpr.

Königsberg i. Pr.
Buchdruckerei von Emil Rautenberg.
1902.

Dem Herrn Amtsgerichtsrat

Aloys Kitt

aufsichtführenden Amtsrichter in Culm Westpr.

und seiner Frau Gemahlin

Hedwig Kitt geb. Braun

in dankbarer Zuneigung

gewidmet

vom

Verfasser

Allenstein Ostpr. im September 1902

Inhaltsangabe.

Litteratur.

1. Arndt, Das Verordnungsrecht des deutschen Reichs, Berlin und Leipzig, 1884.
2. Arndt, Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat, 3. Aufl., Berlin, 1894.
3. Bluntschli, Deutsches Staatswörterbuch, Bd. IX, Stuttgart und Leipzig, 1865.
4. Bornhak, Geschichte des preußischen Verwaltungsrechts, Bd. II, III, Berlin, 1885, 1886.
5. Bornhak, Preußisches Staatsrecht, Bd. II, Freiburg, 1889.
6. Brauchitsch, Die neuen Preußischen Verwaltungsgesetze, Bd. I, 10. Auflage, Berlin, 1889.
7. Bülau, Die Behörden in Staat und Gemeinde, Leipzig, 1836.
8. Dahlmann, Die Politik, Bd. I, 2. Aufl., Leipzig, 1847.
9. Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten, Jahrgang 1806 bis 1810, 1810—11, 1814, 1816, 1817, 1819, 1848, 1851, 1852, 1853, 1872, 1875, 1876, 1879, 1880, 1891, 1893, 1894, 1898.
10. Gneist, Die verfassungsmäßige Stellung des preußischen Gesamtministeriums, Sonderabdruck aus dem Verwaltungsarchiv, Berlin, 1895.
11. Gneist, Gesetz und Budget, Berlin, 1879.
12. Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Berlin, 1869.
13. Gönner, Der Staatsdienst, aus dem Gesichtspunkte des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet, Landshut, 1808.
14. Handbuch über den Königlichen Preußischen Hof und Staat für das Jahr 1900, Berlin, 1899.
15. Heilfron, Deutsche Rechtsgeschichte, 4. Aufl., Berlin, 1899.
16. Heilfron, Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts, Bd. II (Recht der Schuldverhältnisse), Berlin, 1900.
17. Held, System des Verfassungsrechts, Th. II, Würzburg, 1857.
18. Herrfurth, Das Gesetz, betreffend die Befähigung für den höheren Verwaltungsdienst vom 11. März 1879, 3. Aufl., Berlin, 1888.
19. Illing, Handbuch für preußische Verwaltungsbeamte, Band I, 4. Aufl., Berlin, 1886.
20. Jellinek, Die Entwickelung des Ministeriums in der constitutionellen Monarchie in: Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart, herausgegeben von Dr. C. S. Grünhut, Band X, Wien 1883, S. 304 ff.
21. Kamptz, Annalen der preußischen inneren Staatsverwaltung, Berlin, 1818, 1819.
22. Klaproth, Der Wirklich Geheime Staatsrath, Berlin, 1805.
23. Klüber, Staatsrecht des Rheinbundes, Tübingen, 1808.
24. Laband, Reichsstaatsrecht, Bd. I, 2. Aufl., Freiburg, 1888.
25. Malchus, Politik der inneren Staatsverwaltung, Th. I, Heidelberg, 1823.
26. Manso, J. C. Fr., Geschichte des preußischen Staates, Bd. III, Frankfurt a. M., 1820 (Anlage I, Aufsatz von Fr. v. Raumer, s. auch diesen).
27. Meyer, Ernst, Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg, Leipzig, 1881.

28. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 4. Aufl., Leipzig, 1895.
29. Parey, Handbuch des preußischen Verwaltungsrechts, Bd. II, Berlin, 1887.
30. Perthes, Der Staatsdienst in Preußen, Hamburg, 1838.
31. Perz, Das Leben des Ministers Freiherrn vom Stein, 6 Bde., Berlin, 1849 bis 1855.
32. Preuss, Die organische Bedeutung der Artikel 15 und 17 der Reichsverfassung in: Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, Bd. 45 (s. diese).
33. Ranke, Denkwürdigkeiten des Staatskanzlers Fürsten von Hardenberg, Bde. I bis V, Leipzig, 1877.
34. Raumer, Über die Verfassung der Behörden im Preußischen Staate (Anlage zu Manso, Geschichte des Preußischen Staates, Bd. III, Frankfurt a. M., 1820).
35. Rehbein und Reincke, Allgemeines Landrecht, IV Bde., 5. Aufl., Berlin, 1894.
36. Rinne, Handbuch der preußischen inneren Staatsverwaltung, Bd. I, Liegnitz, 1840.
37. v. Rönne, Staatsrecht der Preußischen Monarchie, 5. Aufl., bearbeitet von Prof. Dr. Zorn, Leipzig, 1899.
38. Sailer, Der preußische Staatsrat, Berlin, 1884.
39. Schulze, Hermann, Das preußische Staatsrecht, Bd. I, 1. Aufl., Leipzig, 1872.
40. Schwartz, Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850, Breslau, 1896.
41. Simon, Das preußische Staatsrecht, Th. I, Breslau, 1844.
42. Stein, Lorenz, Die Lehre von der vollziehenden Gewalt, Th. I, Stuttgart, 1865.
43. Stengel, Staatsrecht des Königreichs Preußen, in: Handbuch des öffentlichen Rechts, Bd. II, 3, 2. Aufl., Freiburg i. B. und Leipzig, 1894.
44. Stenographische Berichte des Abgeordnetenhauses, Bd. II, S. 1057—2044, Berlin, 1878.
45. Stölzel, Brandenburg-Preußens Rechtsverwaltung und Rechtsverfassung, 2 Bde., Berlin, 1888.
46. Triepel, Das Interregnum, Leipzig, 1892.
47. Widmann, Geschichte des deutschen Volkes, Paderborn, 1894.
48. Wolzogen, Preußens Staatsverwaltung, Berlin, 1854.
49. Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht, Th. II, 2. Aufl., Göttingen, 1854.
50. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 45 (Artikel von O. Preuss, s. auch diesen).
51. Zelle, Handbuch des geltenden öffentlichen und Privatrechts, 4. Aufl., Berlin, 1898.
52. Zöpfl, Allgemeines und deutsches Staatsrecht, Bd. II, 4. Aufl., Leipzig, 1856.
53. Zorn, Die staatsrechtliche Stellung des preußischen Gesamtministeriums in: Germanistische Abhandlungen zum 70. Geburtstag Konrad von Maurer's, Göttingen, 1893, S. 67—123.
54. Zorn, Reichsstaatsrecht, Bd. I, 2. Aufl., Berlin, 1895.
55. Zorn — von Rönne, Staatsrecht der preußischen Monarchie, Bd. I, 5. Aufl., 1899 (s. auch unter v. Rönne).

§ 1.

A. Einleitung.

Die preußische Centralverwaltung bis zum Zusammenbruch des preußischen Staates im Jahre 1806. Reformvorschläge.

Im mittelalterlichen deutschen Territorialstaate gab es außer für die Gerichtsbarkeit keine eigentlichen Verwaltungsbeamten.[1])

Auch die Verwaltung der Brandenburgischen Länder war noch so einfach, daß sie von den Kurfürsten unter Zuhilfenahme höchstens einzelner Räte bewältigt werden konnte. Da die Gerichtsbarkeit damals noch, wenn auch nicht als einzige, so doch als hauptsächlichste Staatsaufgabe galt, so gab es auch nur für diese besondere Beamte.

An der Spitze des obersten Gerichts, des Kammergerichts, stand der „Kanzler".[2]) Er leitete alle Rechtsangelegenheiten, war aber auch „gewissermaßen der alles dirigierende Minister"[3]) in allen übrigen Zweigen der Staatsthätigkeit, weil er als Vorsteher der Kanzlei des Kurfürsten das Siegel bewahrte, und daher alle Erlasse des Landesherrn durch seine Hände gehen mußten.

Außer dem Kanzler bediente sich der Kurfürst auch noch zeitweilig und nach Belieben zu seiner persönlichen Unterstützung bei der

---

[1]) Vgl. für das Folgende: Klaproth, der Wirklich Geheime Staatsrath, S. 79 ff. — Schulze, Preuß. Staatsrecht, I, S. 233 ff. — Stölzel, Rechtsverwaltung und Rechtsverfassung, Bd. I. — Meyer, Staatsrecht, S. 306 ff.

[2]) Über die Entwicklung dieses Begriffs vgl. Stölzel, a. a. O. S. 35 ff. — vgl. auch Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, S. 22.

[3]) Klaproth, a. a. O. S. 79.

Erledigung von Staatsgeschäften der von ihm ernannten „Räte".[4]) Die Mehrzahl derselben waren „Geheime Räte von Hause aus",[5]) die zu solchen ernannt, sich auf ihren Gütern aufhielten und nur auf besondern Wunsch des Kurfürsten in der Residenz zur Beratung zu erscheinen hatten. Nur einzelne Geheime Räte behielt der Kurfürst dauernd um sich, die aber trotzdem auch nicht sämtlich und immer anwesend zu sein brauchten. Dieser Zustand ward jedoch unterbrochen, sobald der Kurfürst außer Landes ging. Es ward Brauch, in diesem Falle — also nur periodisch — die sämtlichen Geheimen Räte, auch die „Räte von Hause aus" für die ganze Zeit der Abwesenheit in der Residenz Berlin (das „Haus zu Cölln"[6]) (nach dem Vorbilde der Gerichtsorganisation[7]) unter einem „Statthalter" collegialisch zu vereinigen und diese „heimgelassenen Räte im Hause zu Cölln a. Sp."[8]) die sämtlichen Staatsgeschäfte besorgen zu lassen.[9])

Erst im Jahre 1604 (13. December a. St., 25. December n. St.[10]) gab der Kurfürst Joachim Friedrich dem Geheimen Rat eine Ordnung und errichtete ihn nach derselben als ständiges Collegium, wohl veranlaßt durch die auch von andern Landesherrn eingeführten Geheime-Rats-Collegien.[11])

Ursprünglich hatte der Geheime Rat Joachim Friedrichs nur die zur Zeit der Errichtung schwebenden auswärtigen Angelegenheiten und „andern dergleichen geheimen und uns (dem Kurfürst) ange-

---

[4]) Über die Entwicklung dieser Institution vgl. Stölzel, a. a. O. S. 40 ff.

[5]) Klaproth, a. a. O. S. 80.

[6]) Klaproth, a. a. O. S. 82. — Stölzel, a. a. O. S. 41.

[7]) Schulze, a. a. O. S. 237.

[8]) Stölzel, a. a. O.

[9]) Vgl. die Geheime-Rats-Ordnungen Joachims II. aus den Jahren 1541, 1542 bei Klaproth, a. a. O. S. 82 ff.

[10]) Klaproth, a. a. O. S. 107 nennt als Gründungstag des Geheimen Rats den 5. Januar 1605 n. St., weil „an diesem Tage die ernannten neun Geheimen Räte nebst dem verordneten Sekretair Hildesheimb in der Churfürstlichen Kammer von Joachim Friedrich selbst zusammen in Eid und Pflicht genommen seien." Stölzel, a. a. O. S. 294, Schulze, a. a. O. S. 236 u. A. nehmen demnach schon den Tag des Erlasses der Geheimen-Rats-Ordnung als Gründungstag an.

[11]) Vgl. Stölzel, a. a. O. S. 42 ff., bes. S. 293 ff., wo der Verf. eingehend an der Hand der Lebensgeschichte der damaligen leitenden Persönlichkeiten nachweist, daß auch die ganze damalige politische Lage des Kurfürstentums auf die Errichtung des Geheimen Rats hindrängte.

legenen Sachen" [12]) zu besorgen. Nur unter diesem Gesichtspunkte sollte er in Religionssachen mit dem schon bestehenden Consistorium, in Geldsachen, dem »nervus rerum gerendarum«,[13]) mit dem ebenfalls schon bestehenden Kammerratscollegium zusammenberaten.[14]) Ebenfalls nur unter diesem Gesichtspunkte der Sorge für die auswärtigen Angelegenheiten ward dem Geheimen Rat „die Sorge für Erhaltung des Reichswohlstandes und der Reichsconstitutionen, die Sorge für Hebung des inländischen Handels, wozu namentlich die Öffnung der gesperrten Schiffahrt nach Hamburg und Stettin beitragen werde, ferner, »da in Friedenszeit des Krieges zu gedenken sei«, die Sorge für die Landesdefension durch Festungsbau, durch ordnungsmäßige Vornahme der Musterungen und durch Beschaffung der Munition" [15]) anvertraut.

Da der Justiz sowie auch des Lehnswesens in der Geheime-Rats-Ordnung von 1604 keine Erwähnung gethan wird, so blieben also die bis dahin hiefür schon vorhandenen Behörden auch neben dem Geheimen Rat bestehen.[16]) Demnach gab es in jener Zeit vier zunächst einander gleichberechtigte, nach dem Vorbilde der Gerichtsverfassung collegial organisierte „Stuben" [17]):

1. die Kammerrats-, 2. die Kammergerichtsratsstube mit dem Kanzler an der Spitze, der nunmehr nur noch die Rechtssachen behielt,[18]) 3. die Consistorialrats- und 4. die Geheimeratsstube.

Die Landtagssachen galten als außerordentliche und unterstanden daher keinem dieser Collegien.[19]) Endlich blieb daneben noch die Lehnskanzlei für Lehnssachen bestehen.

Wenngleich also der damalige Geheime Rat nicht die Bedeutung unseres heutigen preußischen Staatsministeriums hatte, so ist er doch,

---

[12]) Stölzel, a. a. O. S. 297. Damit tritt Stölzel m. E. zutreffend der von Klaproth, a. a. O. S. 87 ff., H. Schulze, a. a. O. S. 236 ff. vertretenen Auffassung entgegen, als wäre der Geheime Rat von vornherein oberste Centralbehörde gewesen.

[13]) Wortlaut der Geheimeratsordnung, citiert bei Stölzel, a. a. O. S. 300.

[14]) Stölzel, a. a. O.

[15]) Stölzel, a. a. O. S. 301.

[16]) Dies weist Stölzel, a. a. O. S. 301 ff. m. E. überzeugend nach.

[17]) Über die Entwicklung dieses Begriffs vgl. Stölzel, a. a. O. S. 14.

[18]) Stölzel, a. a. O. S. 302.

[19]) Klaproth, a. a. O. S. 91.

weil er im Laufe seiner geschichtlichen Entwicklung alle wichtigern, besonders die das Staatsganze betreffenden Staatsgeschäfte an sich zog, als der Vorläufer — wie unserer heutigen Einzelministerien — so auch des preußischen Gesamtministeriums zu betrachten.[20])

Schon am Ende der kurzen Regierungszeit Joachim Friedrichs, des Stifters des Geheimen Rats, war diese Einrichtung dem Verfalle nahe.[21]) Vergeblich versuchten die folgenden Kurfürsten durch neue Geheime-Rats-Ordnungen bezw. Neubesetzungen des Collegiums in den Jahren 1613, 1620, 1632 letzteres zu heben. Mehr und mehr wußte der damalige Kanzler Graf Schwarzenberg die wichtigern Zweige der Staatsverwaltung an sich zu ziehen. In einer persönlichen Instruction des Kurfürsten Georg Wilhelm vom Jahre 1638[22]) ward ihm sogar „unseres (des Kurfürsten) Landes und ganzen Status Conservation Nutz und Besetz" anvertraut.

Friedrich Wilhelm, der Große Kurfürst, beseitigte diese unhaltbaren Zustände durch eine völlige Neuorganisation des Geheimen Rats am 4. December 1651[23]): Die sämtlichen Staatsgeschäfte, abgesehen von den auswärtigen Angelegenheiten, welch letztere der Kurfürst sich selbst vorbehielt, und der Justiz, für welche die alte Organisation bestehen blieb, wurden unter neunzehn Departements teils nach dem Real-, teils nach dem Localsystem[24]) verteilt. Außerdem wurde hiervon gesondert ein Departement für das Kammer- und Ökonomiewesen eingerichtet.[25]) Der Geschäftskreis des Collegiums, des Plenums, das durch die sämtlichen Geheimen Räte der zwanzig Departements gebildet wurde, beschränkte sich nunmehr — seit dem erwähnten Erlaß des Großen Kurfürsten — auf die allgemeinen Verwaltungsmaßregeln, ohne sich in Details zu verlieren.[26]) Diese fielen den

[20]) Stölzel, a. a. O. S. 301 ff.

[21]) Stölzel, a. a. O. S. 306 ff.

[22]) Ebenda, S. 341 ff.

[23]) Klaproth, a. a. O. S. 200.

[24]) Über diese Begriffe vgl. u. A. Heilfron, Deutsche Rechtsgeschichte, S. 132.

[25]) Die Angabe bei Schulze, a. a. O. S. 236, daß nur neunzehn Abteilungen gewesen seien, dürfte also ungenau sein. Vgl. Näheres über die Verfassung und Competenz bei Klaproth, a. a. O. S. 200 ff.; Stölzel, a. a. O. S. 363 ff. — Seit dem Großen Kurfürsten führte der Geheime Rat den Titel: „Wirklicher Geheimer Rat". Vgl. Klaproth, a. a. O. S. 219 ff.

[26]) Klaproth, a. a. O. S. 220 ff.

einzelnen Departements zu. Aus den letztern Bestimmungen dürfte zu schließen sein, daß schon der Große Kurfürst erkannte, daß gegenüber der unaufhaltsamen Zunahme der Staatsgeschäfte und dadurch bedingten Überweisung der letztern an immer weitere Specialabteilungen zur Wahrung der Einheit des Staatsganzen eine zweckmäßig organisierte Behörde notwendig war, was für Preußen eben der (collegial eingerichtete) Staatsrat sein sollte.

In diesem Zustande blieb der Geheime Rat im Wesentlichen bis in die Regierungszeit Friedrich Wilhelms I. hinein. Dieser, „unser größter innerer König“ [27]), legte im Jahre 1722 durch eine tief greifende Änderung in dem Bestande einzelner oberster Staatsbehörden den Grund für die im Laufe der dann folgenden Jahrzehnte immer mehr zunehmende Bedeutungslosigkeit des Geheimen Rats. Veranlaßt durch den Widerstreit zwischen dem Generalkriegscommissariat und dem Generalfinanzdirectorium, welche sich nicht als zwei den Interessen desselben Staates dienende Behörden unterstützten, sondern einander in „Mehr als tausend Exempels“ hintergingen, „als wenn das Generalcommissariat nit seine Majestät von Preussen so wohl sein wehre als die Domenen,“ [28]) vereinigte der König beide Behörden zum „General-Obersten-Finanz-Kriegs- und Domänendirectorium“ mit collegialer Verfassung, welches teils nach dem Local-, teils nach dem Realsystem in vier Departements zerfiel: [29])

1. Departement von Preußen, Pommern, Neumark, Grentz-Sachen, auch Ausrahdung und Räumung der Brücher, item March-Sachen und Verpflegung der Armee.
2. Departement von der Churmark, Magdeburg, Proviantwesen und Mühlenstein-Sachen.
3. Departement von Cleve, Meurs, Geldern, Neufchatel, Orangische Successions-, Salz- und Postsachen.

---

[27]) So nennt ihn Meier, Reform der Verwaltungsorganisation, S. 11, n. 3 nach dem Vorgange des Oberpräsidenten v. Schön. Vgl. für das Folgende Bornhak, Geschichte des preußischen Verwaltungsrechts, II, S. 55 ff.

[28]) Die in Anführungszeichen gebrachten Worte entstammen der Instruction des Königs vom 20. Dezember 1722 und sind von Stölzel, Rechtsverwaltung, Bd. II, S. 93 citiert.

[29]) Siehe Stölzel, a. a. O. S. 94 ff. — Vgl. über diese umfangreiche Veränderung Schulze, a. a. O. S. 237; Rinne, Handbuch, I, S. 60 ff.

4. Departement von Halberstadt, Minden, Ravensberg, Tecklenburg, Lingen und Münzwesen.

An der Spitze jedes der vier Departements und an der Spitze der Justizsachen bei allen vier Departements stand je ein dirigierender, also insgesamt fünf Minister. Das Präsidium des ganzen Generaldirectoriums behielt sich der König ausschließlich vor; die vier Departementsleiter sollten Vicepräsidenten sein.[30]) Alle fünf Minister waren Mitglieder des Geheimen Rats. Jedes Departement sollte der Reihe nach Montags, Mittwochs, Donnerstags, Freitags jeder Woche einmal Sitzungstag haben, aber keine selbständige Entscheidung treffen, sondern nur die Plenarentscheidungen vorbereiten. Das Plenum des Generaldirectoriums trat an jedem Sitzungstage zusammen und bestand aus allen fünf Ministern und den Räten des betreffenden Departements. Durch diese und die weitere Bestimmung, daß kein Colleg an seinem Sitzungstage eher auseinandergehen sollte, als bis alle Sachen erledigt wären, und daß aus diesem Grunde jeder von der etwa bestehenden Verpflichtung zur Teilnahme an andern Collegs entbunden sein sollte, wurde bewirkt, daß an der Geheime-Rats-Sitzung, die wie bisher jeden Montag stattfand, kein Minister des Directoriums teilnahm, weil ja an diesem Tage das erste Departement Sitzung hatte. Der Geheime Rat versank damit in Bedeutungslosigkeit, zumal in ihm nunmehr sehr wenige allgemeine Staatsangelegenheiten verhandelt wurden,[31]) die meisten und wichtigsten vielmehr jetzt im Generaldirectorium Erledigung fanden. Letzteres war somit thatsächlich die höchste Verwaltungsbehörde. „Die Stiftung des Generaldirectoriums löste in gewissem Sinne den Geheimen Rat auf. Eine mit der im practischen Staatsleben so wichtigen Verwaltung der Finanzen betraute, fest in sich organisierte, auf alle Staatsangelegenheiten sichtbar einwirkende Körperschaft trat den übrigen Ministern gegenüber, welche vereint nur ein Stück des bisherigen Staatsrathes bildeten und jeder für seine Person allein auf die Verwaltung eines Specialdepartements beschränkt waren, eines Departements, dessen Bedeutung gegenüber dem der Finanzen sehr im Hintergrunde stand.“ [32])

---

[30]) S. Stölzel, a. a. O. S. 96. — Meier, Reform, S. 15 f.

[31]) Vgl. Schulze, a. a. O. S. 238.

[32]) Stölzel, a. a. O. S. 98.

Unter Friedrich dem Großen wurde die Einheitlichkeit der Staatsverwaltung in den obersten Behörden noch weiter dadurch gestört, daß einmal Schlesien ganz außerhalb des Machtbereichs des Generaldirectoriums blieb, andererseits immer mehr Centralstellen[33]) für neue Staatsaufgaben ohne Angliederung an die bestehende Organisation und im Gegensatz zu dem local und sachlich geordneten Generaldirectorium ausschließlich nach dem Realsystem geschaffen wurden, sodaß das Urteil Meier's, Reform der Verwaltungsorganisation, S. 24, zutreffend sein dürfte:

„In der That entsprach die Organisation Friedrich Wilhelms I., wie vorzüglich sie einst den nächsten Zwecken gedient hatte, der inzwischen eingetretenen Zunahme der Staatsthätigkeit sowie der erfolgten Ausdehnung des Staatsgebietes nicht mehr in vollem Maße. Und nicht das ist Friedrich dem Großen vorzuwerfen, daß er an dem Werke seines Vaters änderte, wohl aber daß er in diesen Änderungen nicht weit genug ging, daß er auf halbem Wege stehen blieb und eben deswegen mehr zerstörte als schuf. Wenn jemals, so war in den letzten Jahrzehnten seiner Regierung eine nicht durch die nächsten Bedürfnisse des Augenblicks bestimmte und begrenzte, sondern eine im Großen concipierte, umfassende Reform des centralen Behörden-Organismus notwendig. Und wenn es nun auch allerdings selbst dem Genius nicht gegeben ist, sich nach allen Seiten hin schöpferisch zu bethätigen und Friedrichs des Großen Bedeutung in der That mehr auf dem Gebiet der Action liegt, als auf dem der Organisation — der Action allerdings nicht blos nach Außen, sondern auch in der innern Verwaltung des Staats; denn er wußte im Einzelnen ganz vortrefflich zu verwalten, wie schon die Geschichte der Post zeigt —, so läßt sich doch bei einiger Gewissenhaftigkeit des Urteils nicht leugnen, daß an Stelle der frühern Organisation eine vollständige Desorganisation getreten war."

Unter Friedrichs des Großen Nachfolgern, die noch weniger Organisationstalent zeigten,[34]) erwies sich bei dem wiederum bedeutend

[33]) S. die Einzelheiten bei Meier, a. a. O. S. 22 ff., wo hervorgehoben wird, daß schließlich unter Friedrich dem Großen vier Provinzial- und vier Realdepartements bestanden.

[34]) Vgl. die Bemerkung bei Meier, a. a. O. S. 25.

vergrößerten Umfang der Staatsgeschäfte die Unhaltbarkeit des ganzen Systems. Hinzu trat ein zweiter großer Übelstand: Nicht mehr der König, auch nicht der Geheime Rat, auch nicht die drei Departements: a) das auswärtige Departement oder Cabinetsministerium, b) das Departement für Finanzen und Inneres oder General-Directorium, c) das Justizdepartement oder Justiz-Ministerium, — sondern fast allein die paar Räte des „Cabinets" des Königs, welch letzteres ursprünglich nur ausführende Behörde des Königlichen Willens gewesen war, jetzt aber jede Äußerung der Minister in Betreff der von diesen bearbeiteten Sachen beim König begutachtete, fällten die Entscheidung in allen Staatsangelegenheiten, standen also thatsächlich über sämtlichen Ministern.[35])

Nach den Schlachten von Auerstädt und Jena am 14. October 1806 brach der preußische Staat zusammen.

Aber nicht entmutigt durch das Kriegsunglück und die Last der fremden Truppen, welche das Land überschwemmten, regten sich allerorten in Preußen Männer, um nach Kräften beim Wiederaufbau des Staates mitzuhelfen.

Auch auf dem Gebiete der Verwaltung fand König Friedrich Wilhelm III. die bereitwilligste Unterstützung tüchtiger Staatsmänner. Er forderte und erhielt ausführliche Gutachten über eine zweckmäßige Veränderung der gesamten Behördenorganisation, im Besondern der Centralverwaltung von Altenstein, Hardenberg und vor Allem vom Freiherrn vom Stein. Der König entschied sich schließlich für den Verwaltungsplan des Freiherrn vom Stein. Am 24. November 1808 genehmigte er denselben durch seine Unterschrift.[36]) Nach der Einleitung dieser sicherlich von französischen Ideeen

[35]) Vgl. die Bemerkungen Stein's in seiner „Denkschrift" vom Mai 1806 bei Ranke, Fürst Hardenberg, Bd. V, S. 370 ff. — Dieselben Anschauungen beseelten auch den Fürsten von Hardenberg; vgl. dessen „Denkschrift" vom 3. März 1807 bei Ranke, Bd. V. S. 457; s. auch den Briefwechsel zwischen beiden bei Ranke, Bd. III, S. 244. — Vgl. noch Meier, Reform, S. 8 ff.

[36]) Die Verordnung vom 24. November 1808 wurde nicht publiciert. Ob man dieselbe aber als „legislatorische Vorarbeit", wie Gneist, Gesamtministerium, S. 53, will, oder als „Verordnung" bezeichnet, wie dies Zorn, Gesamtministerium, S. 79 ff. thut, dürfte für das vorliegende Thema ohne Bedeutung sein, was Zorn v. Rönne, Staatsrecht, S. 249, n. 2 m. E. zutreffend hervorhebt. Sicher dürfte jedenfalls sein, daß die ganze weitere Gesetzgebung für die obersten Verwaltungsbehörden zu einem großen Teil auf der Verordnung vom 24. November 1808 fußte.

beeinflußten[37]) Verordnung sollte „die neue Verfassung bezwecken, der Geschäftsverwaltung die größtmöglichste Einheit, Kraft und Regsamkeit zu geben, sie in einem obersten Punkt zusammenzufassen und die Geisteskräfte der Nation und des Einzelnen auf die zweckmäßigste und einfachste Art für solche in Anspruch zu nehmen. Die Regierungsverwaltung geht zu dem Ende künftig von einem, dem Oberhaupt des Staates unmittelbar untergeordneten obersten Standpunkt aus. Es wird von demselben nicht allein das Ganze übersehen, sondern auch zugleich unmittelbar auf die Administration gewirkt. Eine möglichst kleine Zahl oberster Staatsdiener stehet an der Spitze einfach organisierter, nach Hauptverwaltungszweigen abgegrenzter Behörden; im genauesten Zusammenhange mit dem Regenten leiten sie die öffentlichen Geschäfte nach dessen unmittelbar ihnen erteilten Befehlen, selbständig und selbstthätig mit voller Verantwortlichkeit, und wirken so auf die Administration der untergeordneten, in gleicher Art gebildeten Behörden kräftig ein." Die K. O. vom 24. November 1808 wurde nicht publiciert. Statt dessen erging am 16. December desselben Jahres das „Publicandum betr. die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden der preußischen Monarchie, in Beziehung auf die innere Landes- und Finanzverwaltung." [38]) Diesem Publicandum folgte am 27. October 1810 die „Verordnung über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden in der preußischen Monarchie". Hierauf erging am 3. Juni 1814 die Verordnung „betr. die Anordnung des Staatsministerii . . . .", weiterhin am 20. März 1817 die Verordnung „betr. die Einführung des Staatsrats", die aber auch für die rechtliche Beurteilung des damaligen Staatsministeriums von Bedeutung ist. Am 3. November 1817 endlich erließ Friedrich Wilhelm III. die Verordnung „betr. die veränderte Anordnung der Ministerien und den Geschäftskreis des gesamten Staatsministerii". Da weitere, auf die obersten Staatsbehörden bezügliche Verordnungen nicht ergangen sind, so bilden jene Cabinetsordres zusammen mit den in der Preußischen Verfassungsurkunde

[37]) Vgl. darüber Jellinek, Entwickelung des Ministeriums, S. 315, bes. S. 317 ff.

[38]) Vgl. hierüber und über das Folgende die Ausführungen weiter unten in § 3 und Zorn, Gesamtministerium, S. 79 ff.

und neuern Specialgesetzen enthaltenen Competenzerweiterungen, sowie den Vorschriften des A. L. R. II, 10, §§ 114 ff., wie unten § 3 näher dargelegt werden soll, bis auf den heutigen Tag[39]) die Grundlage für die Erkenntnis der staatsrechtlichen Stellung der obersten Centralbehörden, insbesondere des Staatsministeriums in Preußen[40]) und damit für die Beantwortung der Frage: „Ist das preußische Staatsministerium eine collegial eingerichtete oberste Staatsbehörde?"

B. Das preußische Staatsministerium ist eine oberste Staatsbehörde mit collegialer Verfassung.

§ 2.

I. Über den Begriff „Staatsbehörde"; Bureau-, Collegialsystem.

Staatsbehörde ist dasjenige staatliche Organ, welches zur Ausübung eines bestimmt begrenzten Kreises staatlicher Befugnisse durch ein anderes Organ des Staates dauernd berufen ist.[1])

Die Requisite, die hiernach zum Begriffe der Staatsbehörde gehören, bedürfen im Einzelnen einer Besprechung.

Der Staat, „das zu einer Einheit erwachsene, seßhafte Volk, gebildet von einer Masse einzelner Volksgenossen, aber nicht identisch

---

[39]) Vgl. Pr. V. U. Art. 110. — Zorn, Gesamtministerium, S. 110. — Ebenso Arndt, Commentar, S. 27. — Derselbe, Verordnungsrecht, S. 64 ff. — Stengel, Staatsrecht, S. 36. — Zorn — v. Rönne, Preuß. Staatsrecht, I, S. 138 ff. — Ebenda Vorwort S. VI, bes. X ff. — Vgl. auch Bornhak, Geschichte des Verwaltungsrechts, III, S. 12 ff.

[40]) Allerdings sind gegenwärtig die auf die Einzelministerien bezüglichen Bestimmungen der im Text erwähnten Verordnungen zum großen Teil veraltet. Die Anzahl der Minister in Preußen ist von fünf auf neun gestiegen, und entsprechend hat auch die Competenz derselben vielfach Modificationen erfahren. Vgl. das Nähere unten § 4.

[1]) Vgl. G. Meyer, Deutsches Staatsrecht, S. 296. — Zorn, Reichsstaatsrecht, I, S. 287 ff. — Laband, Reichsstaatsrecht, I, S. 338 ff. — Vgl. noch Gönner, Staatsdienst, S. 29 ff.

mit ihrer Summe: keine Vielheit, sondern eine Einheit", „tritt in der Welt des Rechts selbst handelnd und wollend auf", wobei „wir als Willen nicht allein den durch ein Zusammenwirken physischer und seelischer Kräfte des menschlichen Organismus entstandenen Individualwillen, sondern die gleichviel wie gebildete, als Kraft wirkende Ursache der Handlungen jedes Rechtswesens begreifen."[2]) Zur Äußerung seines Willens bedient sich der Staat bestimmter Organe. Das sind die von dem dazu berufenen Organ — in Monarchieen principiell dem Monarchen[3]) — eingesetzten Behörden. In ihrem Handeln äußert der Staat seinen Willen. „Sie handeln nicht für den Staat, sondern der Staat handelt in ihnen."[4]) Dem Staate gegenüber sind die Behörden keine selbständigen Rechtssubjecte. Wenn sie den Unterthanen gegenüber für den Kreis ihrer Befugnisse auch als Rechtssubjecte erscheinen, wenn sie „gewissermaßen die concrete Manifestation des Staates darstellen und mit dem Staate selbst identisch werden",[5]) so haben sie doch im Verhältnis zum Staate „nur etwa die Bedeutung wie ein Rad oder eine Schraube an einer Maschinerie".[6]) Die Behörden können eben nie juristische Persönlichkeit haben, wiewohl jede einzelne von ihnen stets als eine Einheit erscheint, weil „der durch sie vertretene Wille stets nur der Wille der (einen) juristischen, im Monarchen personificierten Person des Staates sein und jeder andere Wille nicht als Amtswille erscheinen"[7]) kann.

Da die Behörden nun aber selbst wieder ebenso wie die Staatspersönlichkeit abstract, da sie begrifflich die Zusammenfassung bestimmt begrenzter Aufgaben des Staates sind, so müssen sie ihrerseits zum Handeln sich menschlicher Organe bedienen. Diese Organe sind die Beamten.[8]) Erst durch sie erlangt die Behörde die Fähigkeit, ihren

---

[2]) Triepel, Interregnum, S. 72.

[3]) Siehe für Preußen V. U. Art. 45, 47.

[4]) Derselbe a. a. O.

[5]) Laband, a. a. O. S. 340.

[6]) Derselbe a. a. O.

[7]) Held, Verfassungsrecht, II, S. 332.

[8]) Über die Begründung, Beendigung und den Inhalt des Beamtenverhältnisses vgl. Zorn, Reichsstaatsrecht, I, S. 304 ff. — Laband, Reichsstaatsrecht,

Willen zu äußern, die Handlungsfähigkeit. Darum kann man sich eine Behörde ohne Beamte wohl in der Theorie, nie aber in das reale Leben eingreifend und ihre Staatsaufgaben concretisierend denken, und ist die Handlungsfähigkeit hiernach ein essentiale jeder Behörde.

Der in dem Handeln der Beamten zum Ausdruck kommende behördliche, d. h. Staatswille ist aber vollständig verschieden von ihrem Individualwillen. Ebensowenig wie die Behörden für den Staat, wollen die Beamten für die Behörde; sondern die Behörde und damit der Staat will in den Beamten. Der Behördenwillen erscheint in der juristischen Betrachtung als nicht von den Beamten, sondern vom Staate ausgehend.

Nun können als Träger des Behörden-, Staatswillens einer oder mehrere Beamte bei derselben Behörde fungieren, im letztern Falle wieder so, daß nur einer oder nur diese mehreren zusammen den Staatswillen hervorbringen können. Danach unterscheidet man zwischen dem Bureau- oder Einheitssystem einerseits und dem Collegial- oder Dikasterialsystem andererseits.[9])

Da die Handlungsfähigkeit, wie bemerkt, ein essentiale jeder Behörde ist, so ist es auch unerläßlich, daß letztere entweder nach dem Bureau- oder nach dem Collegialsystem organisiert ist. Liegt weder das eine noch das andere System vor, so ist rechtlich keine Behörde da, mögen auch alle die andern Requisite einer Behörde vorhanden sein, da einer solchen Behörde die Fähigkeit fehlt, den ihr zugewiesenen Kreis von Staatsaufgaben zu erledigen, die Handlungsfähigkeit. Diese Feststellung ist meines Erachtens von wesentlicher Bedeutung insbesondere für die nachfolgenden Untersuchungen in Betreff der Frage, ob das preußische Staatsministerium eine collegial eingerichtete Staatsbehörde ist.

Hier ist es zunächst erforderlich, die beiden Begriffe: Bureausystem und Collegialsystem näher zu umgrenzen.

I, S. 404 ff. — Dahlmann, Politik, I, S. 271 ff. — Rinne, Handbuch der Staatsverwaltung, I, S. 213 ff. — Zachariae, Staats- und Bundesrecht, Thl. II, S. 17 ff. — Heilfron, Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts, Bd. II, S. 589 ff. — Zorn — v. Rönne, Staatsrecht, I, S. 416 ff.

[9]) Vgl. Bülau, Die Behörden, S. 59 ff. — Wolzogen, Staatsverwaltung, S. 2 ff. — Klüber, Staatsrecht, S. 303 ff.

Beim Bureausystem wird die Behörde durch einen einzigen Beamten repräsentiert. Hat derselbe Gehilfen, so liegt in diesem System das Recht des Chefs, in jede Thätigkeit seiner Gehilfen adiuvandi, supplendi, corrigendi gratia einzugreifen, ja, er kann jede Thätigkeit derselben direct aufheben. Dieses Bureausystem besteht in Preußen z. B. bei den Einzelministerien.[10]) Alle Räte und Abteilungsdirectoren sind lediglich Gehilfen des Ministers. In den den einzelnen Abteilungen zugewiesenen Sachen entscheidet zwar der betreffende Director auf Vortrag seiner Räte, und diese Entscheidungen gelten dann als Wille des betreffenden Ministeriums und damit des Staates; aber der Minister kann jederzeit jede derartige Thätigkeit seiner Directoren modificieren oder ganz aufheben. Die Kabinetsordre vom 27. October 1810, die in ihren generellen Bestimmungen auch heute noch gilt, sagt: „Die in jedem Departement angestellten vortragenden Räte haben blos beratende Stimme, die Directoren der einzelnen Unterabteilungen aber in solchen eine entscheidende."

„Das Wesen des Bureausystems besteht darin, daß (auf jeder Stufe des Verwaltungsorganismus) eine einzelne dem Staate verantwortliche Person die Geschäfte leitet und Beschlüsse faßt, und daß einem solchen Bureauchef Gehilfen (employés) mit höchstens beratender, niemals entscheidender Stimme zur Seite stehen." [11])

Anders das Collegialsystem! [12])

Hier verkörpern mehrere Beamte zusammen die Behörde, und sind hier das mindeste drei Mitglieder, wie dies schon die Rechtsparömie ausdrückt: „Tres faciunt collegium." [13]) Alle drei oder mehr stehen sich rücksichtlich des Rechts und der Pflicht, den Willen der Behörde zu verlautbaren, vollständig gleich. Ja, die Thätigkeit jedes

---

[10]) Vgl. Meyer, Lehrbuch, S. 312. — K. O. v. 27. Oct. 1810 — G. S. S. 3 — abgedruckt bei Simon, Staatsrecht, S. 54. — Zorn — von Rönne, Preußisches Staatsrecht, I, S. 256.

[11]) Wolzogen, a. a. O. S. 3.

[12]) Siehe A. L. R., II, 10, 114 ff. — Vgl. auch H. Schulze, Preußisches Staatsrecht, I, S. 247 ff.

[13]) l. 85 D. de verb. sign. 50, 16: „Neratius Priscus tres facere existimat collegium."

Einzelnen ist hierbei von derjenigen der Übrigen so wenig trennbar, daß, würden einer oder mehrere von ihnen ohne die Übrigen die ihrer Behörde zugewiesenen Staatsgeschäfte erledigen, diese Handlung rechtlich als nichtig gelten müßte.[14])

Da nun aber bei einer Mehrzahl von Personen wahrscheinlich ist, daß Dieser oder Jener im gegebenen Falle einen andern Willen als die Übrigen hat, so ist der einzige Weg, einen dem Wesen der Behörde als einer begrifflichen Einheit entsprechenden einheitlichen Willen in jedem Falle und ohne Rücksicht auf etwaige zufällige Übereinstimmung zu erhalten, der, daß von den mehreren Einzelwillen der Beamten die für eine Ansicht eintretende (absolute) Mehrheit durch Abstimmung ermittelt wird, und dieser Mehrheitswille als Wille der Behörde gilt. Hierbei steht dem Vorsitzenden kein größeres Stimmrecht wie den übrigen Mitgliedern zu. Nur bei Stimmengleichheit giebt seine Stimme in der Regel den Ausschlag. Im Übrigen übt er als Vorsitzender nur formelle Functionen aus: Aufrechterhaltung der Ordnung, Sammlung der Stimmen, Abfassung der Mehrheitsbeschlüsse u. s. w.

Das Wesen des Bureausystems ist also: Repräsentation des Willens der Behörde durch den Willen des einzigen oder obersten Beamten derselben; das Wesen des Collegialsystems: Repräsentation des Behördenwillens durch den Mehrheitswillen der sämtlichen gleichberechtigten Mitglieder der Behörde. Ersteres System hat man überall da, wo schnelles und energisches Eingreifen erforderlich ist,[15]) letzteres dagegen da, wo es auf ruhige, objective Entscheidung ankommt.[16]) So bestand das Collegialsystem in dem durch Kurfürst Joachim Friedrich 1604 gegründeten Staatsrat,[17]) galt und gilt heute noch bei den

---

[14]) Wie weit diese Mitglieder oder die ganze Behörde für solche Handlungen haften, bestimmt für Preußen A. L. R. II, 10, 127 ff.

[15]) Vgl. z. B. den bei Zorn, Gesamtministerium, S. 73 citierten Abschnitt der Denkschrift Hardenberg's vom 12. September 1807.

[16]) Vgl. den Eingang der K. O. vom 30. April 1850, abgedruckt bei Simon, Preuß. Staatsrecht, I, S. 100, welche von der collegialischen Form spricht, „welche Achtung für die Verfassung, Gleichförmigkeit des Verfahrens, Liberalität und Unparteilichkeit sichert."

[17]) Klaproth, Staatsrat, S. 85 ff. — Stölzel, Brandenburg-Preußens Rechtsverwaltung und Rechtsverfassung, I, S. 299 ff.

obern Richtercollegien, im Staatsrat und zum Teil bei den Regierungen.[18]) Ob es auch beim Staatsministerium gilt, wird im Folgenden zu untersuchen sein.

Ein weiteres Begriffsmerkmal bei der Behörde ist „dauerndes" Bestehen derselben, welch letzteres wieder durch die Art der zugewiesenen Staatsgeschäfte bedingt ist. Der Kreis von Staatsgeschäften nämlich, welcher in der abstrahierenden Betrachtung die Staatsbehörde ausmacht, darf nicht derart sein, daß die sämtlichen einzelnen Aufgaben in je einem concreten Einzelfalle sich erschöpfen, sondern muß so beschaffen sein, daß die Aufgaben jederzeit — auch nach wiederholter Erledigung — stets von Neuem die Thätigkeit der bei der Behörde angestellten Beamten in Anspruch nehmen können. Nicht notwendig gehört also zum Begriff der „Dauer", daß ein und dieselbe bestimmte Staatsaufgabe eine zeitlich nicht absehbare, in diesem Sinne „dauernde" Thätigkeit des oder der bei der Behörde amtierenden Beamten verlangt. Es genügt, daß die Aufgabe jederzeit aus Anlaß irgend eines concreten Falles wieder acut werden kann. Staatsgeschäfte, welche durch einmalige (vorübergehende) Thätigkeit des betreffenden Beamten erledigt werden, können den ausschließlichen Inhalt zwar nicht einer Behörde, wohl aber eines „Amtes" bilden, da letzterem „der Character des Dauernden begrifflich nicht eigen ist", wie Zorn[19]) m. E. zutreffend sagt. Einzelne vorübergehende Staatsaufgaben können aber auch einer Behörde zur Erledigung neben den dauernden Aufgaben überwiesen werden.

Einzelne Schriftsteller[20]) stellen schließlich noch als Requisit für den Begriff „Staatsbehörde" die „Staatsgewalt" auf. Zorn, a. a. O. kommt zu einem solchen Resultat auf Grund der Prämisse: „Das Wesen des Staates ist Herrschen, imperium." An anderer Stelle (S. 63, n. 5) erläutert er diesen Satz dahin: „Alles, was der Staat als seinen Zweck in concreto erklärt hat — z. B. Meliorationen, Schulwesen, Kunstmuseeen —, das kann er herrschend verwirk-

[18]) Vgl. für letztere jetzt Landesverwaltungsgesetz vom 30. Juli 1883 §§ 17 ff., abgedruckt bei Rehbein-Reincke, A. L. R. IV, S. 437 ff.

[19]) Zorn, Reichsstaatsrecht, I, S. 288.

[20]) Perthes, Der Staatsdienst in Preußen, S. 108 ff. — Zorn, Reichsstaatsrecht, I, S. 287 ff.

lichen. In dieser Potenz, die der Staat allein hat, liegt das Wesen des Staates." Die Richtigkeit dieser Prämisse dürfte unbestreitbar sein, irrig aber der auf dieselbe gegründete Schluß. Die Fähigkeit oder Möglichkeit, alles herrschend zu verwirklichen (die „Herrschaft, soweit solche erforderlich", wie Zorn, a. a. O. sich ausdrückt), begreift m. E. nicht auch schon die Notwendigkeit, alles herrschend zu verwirklichen. Zum Begriffe der Staatsbehörde dürften aber nur diejenigen Requisite gehören, welche immer und bei allen Behörden notwendig vorliegen, nicht blos vorliegen können, ohne welche begrifflich keine Behörde denkbar ist. Nun giebt es aber Behörden, wie z. B. die von Meyer, Deutsches Staatsrecht, S. 296 hervorgehobenen zur Verwaltung staatlicher Vermögensobjecte und Anstalten[21]), die mit staatlicher Zwangsgewalt kaum ausgerüstet sein dürften, zumal mit letzterer m. E. eine „Pflicht der Staatsangehörigen zum Gehorsam" (Zorn, a. a. O. S. 287) nach dem Zweck dieser Behörden nicht correspondiert. Immerhin bildet die „staatliche Zwangsgewalt", wenn sie nach Vorstehendem auch nicht zum Begriffe der Staatsbehörde gehört, wohl bei der Mehrzahl der Behörden, da der Staat die ihm zustehende und in den meisten Fällen notwendige Zwangsgewalt nur durch seine Behörden zur Geltung bringen kann, eine der wichtigsten Eigenschaften der Behörden.

II. Das preußische Staatsministerium ist eine collegial eingerichtete Staatsbehörde.

§ 3.

1. Das preußische Staatsministerium ist collegial eingerichtet.

Der Anfang zu der als notwendig erkannten Reorganisation[1]) der preußischen Centralverwaltung wurde mit dem Publicandum „betr. die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden der preußischen Monarchie, in Beziehung auf die innere Landes- und

[21]) Vgl. z. B. die im Handbuch für den preußischen Hof für 1900 S. 59 aufgeführten Behörden (litterarisches Bureau, Reichs- und Staatsanzeiger, Redaction der Gesetzsammlung u. s. w.).

[1]) Vgl. oben die Einleitung (§ 1).

Finanzverwaltung" vom 16. December 1808 gemacht. Freilich, den Freiherrn vom Stein, der damals wohl der befähigtste Staatsmann gewesen wäre, um seine in der Verordnung vom 24. November 1808[2]) niedergelegten Ideeen zielbewußt durchzuführen, hatte König Friedrich Wilhelm III. am 24. November 1808, jenem Tage der Sanction der Stein'schen Verwaltungspläne, entlassen müssen.[3])

Die Nachfolger Stein's: Dohna und Altenstein waren nicht die Männer, jenen zu ersetzen. Ihr Werk, eben das Publicandum vom vom 16. December 1808[4]), lehnte sich vollständig an Stein's Ideeen an, in den meisten Einzelheiten sogar wörtlich; auch die Einleitung blieb ziemlich dieselbe. Allein gerade der Kern des Stein'schen Planes, die Concentration der gesamten Staatsverwaltung in einem obersten Punkt unter dem König, als welchen Stein einen collegialisch arbeitenden Staatsrat vorgeschlagen hatte, kam nicht zur Ausführung. Zwar bezweckte auch diese Verordnung „der Geschäftsverwaltung die größtmöglichste Einheit, Kraft und Regsamkeit zu geben und sie in einem obersten Punkt zusammenzufassen" und bestimmte zu diesem Zwecke weiter: „Die oberste allgemeine Leitung der ganzen Staatsverwaltung vereinigt sich in dem Staatsrath unter Unserer (des Königs) unmittelbarer Aufsicht"; — aber gleich im nächsten Satze hieß es: „Die nähern Bestimmungen über dessen (des Staatsrats) Organisation und Verfassung behalten Wir Uns indessen noch vor." Ebenso verwies sie auf eine besondere Instruction für die „Geschäftsführung des gesamten Ministerii als solches". Jedoch auch diese Bestimmung blieb unausgeführt.[5]) Das einzige positive Ergebnis des Publicandums vom 16. December 1808 war

---

[2]) Vgl. ebenda § 1.

[3]) Weil „ein Brief an den Fürsten Wittgenstein, der die Hoffnung auf einstige Befreiung aussprach, in die Hände der französischen Polizei gefallen und im ‚Moniteur' als Zeichen der feindseligen Gesinnung des leitenden preußischen Staatsmannes veröffentlicht worden war". Widmann, Geschichte, S. 708. — Siehe über diese Vorgänge vor Allem die eingehende Darstellung bei Pertz, Steins Leben, Bd. II, S. 230 ff.

[4]) G. S. S. 361 ff; auch abgedruckt bei Sailer, Staatsrat, Anl. IV.

[5]) Demnach dürfte das Urteil bei Wolzogen, Staatsverwaltung, S. 26 nicht zutreffen, daß der Ministerrat (schon damals) als oberste beratende Behörde eine collegiale Verfassung erhielt. — Vgl. noch Schwartz, Commentar, S. 174.

eine teilweise Regelung der Competenz der Einzelministerien.[6]) Die in der Einleitung angekündigte „größtmöglichste Einheit, Kraft und Regsamkeit" bestand vorerst noch in der Theorie. In Wirklichkeit war „nicht eine Einheit, sondern eine Fünfheit der obersten Staatsverwaltung ohne Einheit hergestellt".[7])

Dieser Zustand blieb bis zur Verordnung „über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden in der Preußischen Monarchie" vom 27. October 1810.[8]) Mittlerweile hatte sich in der obersten Leitung der Staatsgeschäfte ein Personenwechsel vollzogen, der von weittragendster Bedeutung auch für die Organisation der obersten Staatsbehörden in den nächsten Jahren wurde. An Stelle des Ministeriums Dohna-Altenstein war Fürst von Hardenberg als „Staatskanzler" getreten. Welche Bedeutung dieses neue Amt hatte, zeigte die Verordnung vom 27. October 1810. Sie war vollständig im Sinne Hardenberg's gehalten, welcher mit Stein zwar auch eine oberste Spitze der Verwaltung für notwendig erachtete, aber im Gegensatz zu diesem für die damalige Zeit alles Heil von der Concentration der gesamten Staatsverwaltung in der Hand eines Mannes erwartete.[9])

Demgemäß traf jene Verordnung von 1810 über den Staatskanzler hauptsächlich folgende Bestimmungen:

„Er hat unter Unseren (des Königs) Befehlen die Oberaufsicht und Controlle jeder Verwaltung ohne Ausnahme und steht insofern an der Spitze einer jeden, daß er:

1. Rechenschaft und Auskunft über jeden Gegenstand fordern und in jedem Fall Maßregeln und Anordnungen zu dem Zweck suspendieren kann, um Unsere Befehle darüber einzuholen, oder da, wo die Bestimmung des Staatsrats eintritt, diese zu veranlassen;

---

[6]) Es wurden neu geregelt die Competenzen des Finanzministeriums und diejenigen des Ministeriums des Innern, wohl veranlaßt durch die Competenzstreitigkeiten beider, wie solche Gneist, Gesamtministerium, S. 54 und Zorn, Gesamtministerium, S. 87 erwähnen.

[7]) Zorn, a. a. O. S. 86.

[8]) G. S. S. 3.

[9]) Vgl. hierzu Hardenberg's Denkschrift vom 3. Mai 1807 bei Ranke, Bd. V, S. 462 ff.

2. in außerordentlichen und dringenden Fällen, oder wo Wir ihn besonders dazu beauftragen, zu verfügen befugt ist. Die Behörden müssen alsdann die Anordnungen desselben, wofür er Uns verantwortlich ist, befolgen."

Hiernach hatte der Staatskanzler das Recht, in alle Verwaltungszweige suspensiv, in dringenden Fällen sogar positiv anordnend einzugreifen.[10])

Weiter hieß es in der Verordnung:

„Im Cabinet ist er Unser erster und nächster Rat, im Staatsrat Präsident desselben."

Alsdann erhielt der Staatskanzler im Einzelnen noch eine große Reihe weiterer überaus wichtiger Befugnisse, deren Aufzählung im vorliegenden Falle sich erübrigen dürfte.

So hatte die Verordnung vom 27. October 1810 allerdings eine einheitliche Spitze geschaffen und damit das Versprechen „größtmöglichster Einheit, Kraft und Regsamkeit" der Verordnung vom 16. December 1808 eingelöst, jedoch in einem den Intentionen Stein's entgegengesetzten Sinne. Stein hatte sich für einen collegialisch beschließenden Staatsrat als höchste Verwaltungsbehörde ausgesprochen; Hardenberg dagegen setzte sich an die Spitze der Verwaltung und an die Stelle des Staatsrats.[11]) Consequent wurde von letzterm bestimmt:

„Der Staatsrat hat keine Verwaltung".[12])

Das Staatsministerium als solches wurde aber in dieser Verordnung mit keinem Worte erwähnt.

---

[10]) Wenn also Bornhak, Geschichte, III, S. 103 behauptet: „Die Stellung des Staatskanzlers war nur eine thatsächlich in den meisten Fragen ausschlaggebende; rechtlich waren ihm die andern Minister nicht untergeordnet", so dürfte diese Auffassung mit den ausdrücklichen Vorschriften der V. v. 27. October 1810 in Widerspruch stehen.

[11]) „Er (der Staatskanzler) war gewissermaßen der alles dirigierende Minister". Dieses Urteil Klaproth's, Staatsrat, S. 79 über den alten Kanzler paßte ganz auf den Staatskanzler des 19. Jahrhunderts, wenn man von der Rechtsprechung absieht.

[12]) A. A. Bornhak, Geschichte, III, S. 101. — Vergl. desselben Verfassers Äußerung a. a. O. S. 108: „Im Staatsministerium und Staatsrat war jetzt eine Centralverwaltung erreicht."

Der 3. Juni 1814[13]) fügte in diese Kette der Gesetzgebung ein neues Glied ein. Nunmehr endlich wurde der Versuch gemacht, dem Staatsministerium als solchem eine Verfassung zu geben: Aus den Chefs der 6 Ministerien (für Auswärtiges, Justiz, Finanzen, Krieg, Polizei, Inneres) bestehend, sollte es unter dem Vorsitz des Staatskanzlers „sich wöchentlich einmal oder, falls es nötig ist, mehrmals versammeln und allgemeine Gegenstände, desgleichen solche, wo die Ressorts ineinander greifen und eine gemeinsame Überlegung erforderlich ist, mit einander beraten."

Damit war dem Ministerium ein „Kreis von staatlichen Befugnissen" „dauernd" überwiesen; allein da in der Verordnung jeder Hinweis auf eine ihm zugedachte Bureau- oder Collegialverfassung fehlte, welche es dem Ministerium erst ermöglicht hätte, die zugewiesenen Befugnisse auszuüben, so war das Staatsministerium nach dieser Verordnung rechtlich immer noch keine Behörde.

In der Wissenschaft wird allerdings vielfach die Behauptung aufgestellt, durch die Verordnung vom 3. Juni 1814 habe das preußische Staatsministerium collegiale Organisation erhalten.[14]) Diese Behauptung dürfte aber in dieser Formulierung unzutreffend sein; über eine etwaige Collegialverfassung wurde in dieser Verordnung nichts bestimmt. Zwar findet sich darin die Wendung: „Das Ministerium soll unter Ihrem (des Staatskanzlers) Vorsitz bestehen . . . ."; allein diese Vorschrift genügt nicht, um ein Collegium im rechtlichen Sinne zu schaffen. Vielmehr dienten die Staatsministerialsitzungen m. E. zunächst lediglich zur bessern Information des die Oberaufsicht über die einzelnen Ministerien führenden Staatskanzlers, wie die nachfolgend besprochene Verordnung vom 20. März 1817[15]) zu bestätigen scheint.

Diese, die den Titel führt: „betr. die Einführung des Staatsrats", ist auch für die Würdigung des damaligen Verhältnisses zwischen

---

[13]) Die an diesem Tage ergangene Verordnung s. G. S. S. 40; dieselbe ist auch abgedruckt bei Simon, Staatsrecht, S. 66 ff.

[14]) Schulze, Preuß. Staatsrecht, S. 292. — Arndt, Commentar, S. 114. — Bornhak, Preuß. Staatsrecht, II, S. 379.

[15]) G. S. S. 67; auch abgedruckt bei Simon, a. a. O. S. 61.

dem Staatskanzler und dem Staatsministerium bezw. den Einzelministern von Wichtigkeit.

Die bisherige Organisation der Centralverwaltung blieb vollständig erhalten. Die Einleitung der Verordnung bestätigte die Bestimmungen der Verordnung vom 27. October 1810, „nach welchen die obere Verwaltung Unseres Staates unter der Oberaufsicht und Controlle des Staatskanzlers geführt werden soll“, und fuhr dann fort: „Später haben Wir durch einen Cabinetsbefehl vom 3. Juni 1814 unter dem Vorsitz des Staatskanzlers ein Staatsministerium angeordnet und dabei seine (des Staatskanzlers) Verhältnisse als solchen im Ganzen unverändert gelassen, insonderheit aber verordnet, daß alle Berichte des Ministerii und der Minister an Uns ihm ohne Ausnahme zugeschickt werden sollen, damit er die Übersicht der ganzen Verwaltung behalte und Uns nötigenfalls seine Meinung darüber abgeben könne... Alle diese Einrichtungen bestätigen Wir und wollen, daß sie auch fernerhin genau beobachtet werden.“ [16])

Schon am 3. November 1817 [17]) erging eine weitere und für die vorliegende Untersuchung letzte Verordnung „wegen der Geschäftsführung bei den Oberbehörden in Berlin“, welche in Ziff. VIII besagt:

„Damit das gesamte Staatsministerium das Ganze der Verwaltung stets übersehe“ oder, wie die Einleitung dieser Verordnung sich noch bestimmter ausdrückt, „um dem gesamten Ministerium es möglich zu machen, das Ganze der Staatsverwaltung richtig zu beurteilen und dahin zu sehen, daß der Zweck so vollkommen als möglich und mit Einheit erfüllt werde“, — „soll jeder Minister verpflichtet sein, von Zeit zu Zeit allgemeine Übersichten der ihm anvertrauten Geschäftszweige zur Kenntnis des Ministeriums zu bringen“.

Im Einzelnen wird alsdann dem letztern neben diesem allgemeinen Recht der Kenntnisnahme ebenda in zehn Punkten eine ganze Reihe specieller, für die Gesamtverwaltung wichtigster Befugnisse übertragen. [18])

---

[16]) Der Staatsrat dagegen wurde nunmehr definitiv ausschließlich beratende Behörde: „Der versammelte Staatsrat ist für Uns die höchste beratende Behörde; er hat aber durchaus keinen Anteil an der Verwaltung.“

[17]) G. S. S. 289; s. auch Simon, a. a. O. S. 68.

[18]) Vgl. unten § 4.

Das waren erheblich vermehrte Aufgaben, die auf den ersten Blick teilweise sogar mit den Befugnissen des Staatskanzlers zu collidieren schienen.

Die Frage dürfte darum berechtigt sein: Wie stellte sich die Verordnung vom 3. November 1817 zu den bisher ergangenen Verordnungen, wie insbesondere gestaltete sich nunmehr das Verhältnis zwischen Staatsministerium und Staatskanzler?

Zorn[19]) giebt hierauf folgende Antwort:

„Der Widerspruch zu der Verordnung vom 27. October 1810 ist ein klaffender; nach der letztern liegt die einheitliche Leitung der Verwaltung von Aufsichts wegen ganz in der Hand des Staatskanzlers, nach der V. v. 3. November 1817 tritt das Staatsministerium breit in den Vordergrund; genau dieselben Motive, welche dort für die Functionen des Staatskanzlers, werden hier für die dem Gesamt-Staatsministerium zugewiesene Aufgabe geltend gemacht: »das Ganze der Staatsverwaltung richtig zu beurteilen und dahin zu sehen, daß der Zweck so vollkommen als möglich und mit Einheit erfüllt werde.« Die materiellen Vorschriften der V. v. 27. October 1810 und derjenigen vom 3. November 1817 über die centrale Leitung der Verwaltung schließen sich aus: erstere begründet die Einheit der Staatsverwaltung auf das Präfectur-, letztere auf das Collegialsystem."

M. E. werden diese Schlußfolgerungen Zorn's dem Inhalte der Verordnung vom 3. November 1817 nicht gerecht. Ich halte es für unzutreffend, daß die Verordnung vom 3. November 1817 die Einheit der Staatsverwaltung auf das Collegialsystem begründete. Das characteristische Merkmal, wodurch sich dieses von jedem andern System unterscheidet, ist, wie oben § 2 näher ausgeführt worden, die Beschlußfassung nach Mehrheit der Stimmen, aus welcher der Einheitswille der Behörde hervorgeht. Zorn, a. a. O. S. 106 findet aber selbst: „Der V. v. 3. November 1817 fehlt jegliche Executive. . . Von einer wirklichen Entscheidung, von einer Beschlußfassung des Collegiums mit zwingender Kraft für die einzelnen Minister ist keine Rede." Demnach dürfte ein „Collegialsystem" in technischer Bedeutung durch die Verordnung vom 3. November 1817 nicht

[19]) Staatsministerium, S. 105.

begründet und damit die Schlußfolgerung Zorn's hieraus an obiger Stelle: „daß die materiellen Vorschriften der Verordnung vom 27. October 1810 und derjenigen vom 3. November 1817 über die centrale Leitung der Verwaltung sich ausschließen," unzutreffend sein.

Im Gegenteil: ein Vergleich beider scheint gerade ihre Congruenz zu erweisen.

Der letzte Satz der Verordnung vom 3. November 1817 besagt:

„Insofern übrigens durch die gegenwärtige Anordnung keine Änderung gemacht wird, bleibt es bei den vorhin ergangenen Verordnungen."[20])

Es blieb demnach der „Staatskanzler", es blieb auch die Verordnung vom 27. October 1810 in den hier in Betracht kommenden Punkten.[21]) Die Verordnung vom 3. November 1817 wies zwar dem Staatsministerium die Aufgabe zu, „das Ganze der Staatsverwaltung richtig zu beurteilen u. s. w."; aber dies hatte m. E. noch nicht den Sinn: das Ganze der Staatsverwaltung ganz allein richtig zu beurteilen und ganz allein dahin zu sehen, daß „der Zweck so vollkommen als möglich und mit Einheit erfüllt werde".[22]) Außerhalb und über ihm stand noch immer (nach der V. v. 27. October 1810) der Staatskanzler Hardenberg; außerhalb und über dem Staatsministerium hatte derselbe noch immer „unter Unsern Befehlen die Oberaufsicht und Controlle jeder Verwaltung ohne Ausnahme." Zorn, Gesamtministerium, S. 120 scheint dies auch zuzugeben: „Die V. v. 3. November 1817 weist dem Staatsministerium eine grundsätzliche Gesamtleitung der Verwaltung nicht zu; sie konnte dies auch nicht, da ja die V. v. 27. October 1810 noch rechtlich und thatsächlich in Kraft stand, die diese Gesamtleitung dem Staatskanzler zuwies."

Ähnlich wie der Staatskanzler unter dem König stand jetzt vielmehr unter dem Staatskanzler das Staatsministerium: jeder und jedes mit der Befugnis zur Gesamtleitung unter Wahrung des größern Rechts der übergeordneten (höhern) Instanz. Die Verordnung vom 3. November 1817 hat gegenüber derjenigen vom

---

[20]) Eine dahin zielende Vermutung stellt Zorn, a. a. O. S. 105, n. 1 auf.

[21]) Ebenso Zorn, a. a. O. S. 105.

[22]) Vgl. auch Gneist, Gesamtministerium, S. 67.

3. Juni 1814 m. E. nur die Bedeutung, daß sie die höchst allgemeinen Aufgaben dieser: a) „allgemeine Gegenstände“, b) desgl. solche, „wo die Ressorts ineinander greifen, und eine gemeinschaftliche Überlegung erforderlich ist“, präcisierte und durch weitere Specialbestimmungen vermehrte. Im Übrigen aber beließ sie das Staatsministerium auch mit seinen erweiterten Aufgaben nach wie vor unter der „Oberaufsicht und Controlle“ des Staatskanzlers.[23])

Weitere, auf das Staatsministerium Bezug nehmende Verordnungen ergingen nicht mehr, und so blieb der bis dahin geschaffene Rechtszustand bis zum Tode Hardenberg's am 20. November 1822 unverändert.

Das Gesamtresultat der bisherigen Untersuchungen lautet demnach:

Aus den auf das Staatsministerium bezüglichen Verordnungen geht nicht hervor, daß dasselbe collegial organisiert ist: Das Publicandum vom 16. December 1808 hatte das Staatsministerium zwar erwähnt, aber die nähere Einrichtung desselben einer besonderen Instruction vorbehalten. Die V. v. 27. October 1810 verbesserte die bisherige Behördenorganisation im Wesentlichen nur im Hinblick auf die Stellung des Staatskanzlers, erwähnte aber das Staatsministerium mit keinem Worte. Die V. v. 3. Juni 1814 richtete das Staatsministerium endlich ein, umgrenzte aber die Befugnisse desselben höchst allgemein und ließ die Aufsichtsstellung des Staatskanzlers unberührt. Die V. v. 20. März 1817 bestätigte diesen Zustand. Die V. v. 3. November 1817 endlich präcisierte und erweiterte die bisherige Competenz des Staatsministeriums. So war demselben nunmehr ein „bestimmt begrenzter Kreis von Staatsgeschäften“ „dauernd“ zugewiesen, und hätte es also insoweit als Behörde fungieren können. Aber es fehlte nach den Verordnungen eben das „Functionieren können“, das letzte und ebenso unerläßliche Requisit, die Handlungsfähigkeit: keine der vorbezeichneten Verordnungen läßt einen

---

[23]) Vielleicht bildete die Veranlassung zu dieser Competenzerweiterung des Staatsministeriums das hohe Alter des Staatskanzlers und sein Wunsch nach Entlastung. Siehe dazu die Bemerkung bei Zorn, a. a. O. S. 96.

sichern Schluß auf eine collegialische oder bureaumäßige Verfassung dieser Behörde zu.[24])

Einzelne Schriftsteller[25]) suchen nun den Nachweis zu erbringen, daß das Staatsministerium deshalb keine Collegialbehörde sei, weil es keine sein dürfe, indem sie sich auf gewisse Rechtsprincipien stützen.

H. Schulze, a. a. O. sagt:

„Eine bindende collegialische Beschlußfassung nach Stimmenmehrheit ist nicht denkbar; denn einerseits steht es dem Könige immer frei, die Ansicht der Minorität zur seinigen und damit zur allein durchschlagenden und siegreichen zu erheben; andererseits kann nie ein Fachminister gezwungen werden, eine seiner Überzeugung widersprechende Maßregel in seinem Departement durchzuführen. Letzteres würde mit der Verantwortlichkeit der Ressortminister im Widerspruch stehen und sie aus selbständigen leitenden Staatsmännern zu Vollzugsorganen einer ihnen übergeordneten Instanz herabsetzen".[26])

Die Verantwortlichkeit, um die es sich hier handelt, ist die sogenannte parlamentarische, d. h. diejenige gegenüber der Volksvertretung. Schon vor der Verfassungsurkunde waren die Staatsminister „verantwortlich", nämlich disciplinär und nur gegenüber dem Könige. Dies ist bestehen geblieben.[27]) Durch Art. 44 der Verfassungsurkunde ist nun jene parlamentarische Verantwortlichkeit[28])

---

[24]) Vgl. u. A. Schwartz, Commentar, S. 175: „Das Recht einer bindenden collegialischen Beschlußfassung nach Stimmenmehrheit wird dem Staatsministerium durch jene Vorschriften nicht erteilt."

[25]) H. Schulze, Staatsrecht, I, S. 254. — Gneist, Gesetz und Budget, S. 40 ff. — Vgl. bes. die Schrift des letztern: Die verfassungsmäßige Stellung des preußischen Gesamtministeriums, Berlin, 1895.

[26]) Gneist, Gesetz und Budget, S. 41 Note *) scheint diese Auffassung, nach dem kritiklosen Citieren zu schließen, zur seinigen zu machen.

[27])Vgl. Zorn — v. Rönne, Staatsrecht, S. 253.

[28]) Es dürfte zu weit führen, an dieser Stelle die parlamentarische Verantwortlichkeit eingehend zu erörtern. Ich verweise unter Andern auf: Zöpfl, Grundsätze, Th. II, S. 520 ff. — Stein, Lehre von der vollziehenden Gewalt, S. 94 ff. — Zorn — v. Rönne, a. a. O. S. 257. — Zorn, Staatsrecht, I, S. 258 ff. — v. Stengel, Staatsrecht, S. 101 f., bes. 103 ff. — Vgl. bes. die kurzen und m. E. zutreffenden Ausführungen von Preuß in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 45, S. 435 ff.

hinzugekommen. Sie besteht in der Rechtspflicht[29]) der Minister, vor den beiden Kammern zu erscheinen und auf Fragen über die von ihnen infolge der Contrasignatur zu vertretenden Regierungsacte des Königs und über ihre eigenen Amtshandlungen Auskunft zu geben, sich zu „verantworten".

Hiernach ist aber das Princip der Verantwortlichkeit m. E. kein Hinderungsgrund, im Staatsministerium Beschlüsse mit bindender Kraft für die einzelnen Minister zu fassen. Denn wenn der betreffende Minister, der einen solchen Beschluß in seinem Ressort durchführen soll, glaubt, ihn vor der Volksvertretung nicht verantworten zu können, so steht es ihm jederzeit frei, sein Amt niederzulegen[30]) und sich damit von der Verantwortung zu befreien. Die „Selbständigkeit" „der leitenden Staatsmänner", die Schulze, a. a. O., den Einzelministern gegenüber den Beschlüssen des Staatsministeriums gewahrt wissen möchte, darf m. E. nicht so weit gehen, daß die in der Verordnung vom 3. November 1817 dem Staatsministerium zugewiesene Erhaltung der Einheit und Kraft der gesamten Staatsverwaltung gegenüber den mehr oder weniger particularistischen Bestrebungen der Einzelministerien gefährdet wird. In einer Beschränkung dieser Selbständigkeit zur Wahrung der Einheitlichkeit der Regierung dürfte demnach keine „Herabsetzung" liegen. „Daß eine über solche Fragen stattfindende bindende Beschlußfassung des Collegiums dem constitutionellen Gedanken der Verantwortlichkeit der Ressortminister widerspreche, wie dies Schulze behauptet, ist so wenig zutreffend, daß vielmehr gerade die Beschränkung der Verantwortlichkeit auf nur einen Minister in den großen Fragen des Staatslebens als inconstitutionell bezeichnet werden muß".[31])

Schulze führt dann an derselben Stelle als zweites Moment für die Unzulässigkeit einer bindenden Beschlußfassung das Verhältnis der Staatsminister zum Könige ins Feld, wonach es letzterm „immer

[29]) Allerdings ist dieselbe zur Zeit eine lex imperfecta, da das in Art. 61, Abs. 2 der Verfassungsurkunde vorbehaltene Gesetz noch nicht ergangen ist, aber doch immerhin eine lex. Vgl. Zorn — v. Rönne, a. a. O. S. 257 und Preuß a. a. O.

[30]) Vgl. Zorn, Gesamtministerium, S. 120 f.

[31]) Ebenda, S. 118.

frei steht, die Ansicht der Minorität zur seinigen zu machen". Gneist[32]) vertritt dieselbe Ansicht. Dieses Argument beweist aber ebensowenig wie das der „Verantwortlichkeit", daß das Staatsministerium nicht collegial eingerichtet sein darf und darum nicht collegial eingerichtet ist, wie Schulze deduciert. Der von Schulze gezogene Schluß, daß „eine bindende collegialische Beschlußfassung nach Stimmenmehrheit nicht denkbar ist, weil es dem König immer frei steht, die Ansicht der Minorität zur seinigen zu machen", ist nach meinem Dafürhalten ein Paralogismus: Aus dem freien Bestimmungsrecht des Königs folgt zwar, daß eine bindende collegialische Beschlußfassung dem Könige gegenüber nicht denkbar ist,[33]) nicht aber, daß ein Majoritätsbeschluß die Minorität bis zur definitiven Entscheidung des Königs nicht binden kann, abgesehen von den vielen Fällen, in welchen durch Gesetz[34]) das Staatsministerium als solches zur Entscheidung, also zur Äußerung eines einheitlichen Willens berufen ist, und mithin eine Entscheidung des Königs garnicht in Frage kommen kann. Gneist[35]) sucht ebenfalls aus dem Verhältnis der Minister zum Könige den Nachweis zu erbringen, daß das preußische Staatsministerium seiner Natur nach collegial nicht eingerichtet sein darf, indem er sich auf die „unabänderliche Natur der Königlichen Ratscollegia"[36]) stützt. Nach eingehenden rechtshistorischen Untersuchungen über den Unterschied zwischen „Gerichtscollegien" und „Ratscollegien" und über die Entwicklung beider im ältern deutschen und preußischen Recht kommt er nämlich zu dem Schlusse, daß eine Lücke in der Organisation des preußischen Gesamtministeriums infolge

---

[32]) Nachdem dieser Verfasser schon in seiner Schrift: „Gesetz und Budget" S. 40, 41 sich kurz über seine Auffassung bezüglich der innern Organisation des Staatsministeriums geäußert hatte, hat er neuerdings in der 1895 erschienenen Schrift: „Die verfassungsmäßige Stellung des preußischen Gesamtministeriums" seinen Standpunkt eingehender dargelegt. Diese Schrift wendet sich in erster Linie gegen die Abhandlung von Zorn, Die staatsrechtliche Stellung des preußischen Gesamtministeriums in: Germanistische Abhandlungen zum 70. Geburtstag Konrad von Maurers, Göttingen, 1893.

[33]) Vgl. Gneist, Gesamtministerium, S. 67, der daselbst die „Executive" bei Zorn, Gesamtministerium, S. 106, wie mir scheint, mißversteht, wenn er sie als auch den König bindend auffaßt. Vgl. den folgenden Text.

[34]) Vgl. die unten in § 4 citierten Gesetze.

[35]) Gneist, Gesamtministerium, S. 29 ff.

[36]) Ebenda S. 75.

des angeblichen Mangels jeglicher Executive nicht vorhanden sei: „Von einem Mangel an Rechtsvorschriften für die Zwangsgewalt des Gesamtministeriums über die einzelnen Departementschefs konnte keine Rede sein; denn diese executive Zwangsgewalt stand nur dem König zu, und ihm gegenüber blieben alle »Beschlüsse« des Staatskanzlers, des Gesamtministeriums wie der einzelnen Minister nur Gutachten.“ [37])

Nach meinem Dafürhalten treffend und den heutigen thatsächlichen Verhältnissen Rechnung tragend hat Zorn in seiner Erwiderung auf jene Gneist'sche Kritik [38]) die für die Beurteilung des Verhältnisses zwischen den Ministern und dem König unter den heutigen Umständen maßgebenden Erwägungen dahin präcisiert: „Entscheidend allerdings für das, was in Regierung und Verwaltung zu geschehen hat, ist auch heute lediglich der Wille des Königs; insoweit gilt von Staatsrat und Ministerium der Satz: »il ne fait que de propositions« (Gneist, S. 44). »Die Einheit der Staatsregierung beruht hier (Friedrich Wilhelm I) wie in allen späteren Bildungen auf dem allein entscheidenden persönlichen Willen des Monarchen« (ebendas. S. 48, Anm. 14). Diesen Willen zur Geltung zu bringen, hat der König verschiedene Mittel. Die geregelte Ordnung aber für die Staatsverwaltung als Einheit der Ressorts, sowie für die dem König zu machenden Vorschläge hinsichtlich der Gesetzgebung wird unter den heutigen Verhältnissen, wo die directe Teilnahme und sofortige Entscheidung des Königs an den Beratungen seines obersten Ratscollegiums nicht mehr in fortlaufender, regelmäßiger Art möglich erscheint ....., eben doch nur in der Form entweder collegialer Beschlußfassung oder einer Entscheidung des Staatskanzlers sich herstellen lassen.“

Was hier Zorn als Forderung hinstellt: daß das Staatsministerium unter den heutigen Verhältnissen collegial oder bureaumäßig organisiert sein müßte, war m. E. bereits seit der Gründung des Staatsministeriums — am 3. Juni 1814 — im Sinne des Collegialsystems entschieden. Da nämlich die oben er-

[37]) Vgl. hierzu die Bemerkung von Zorn — v. Rönne, Staatsrecht, I, S. 251, Note 4.

[38]) Zorn — v. Rönne, a. a. O. S. 253, Note 4.

wähnten Cabinetsordres hierüber nichts enthalten, so ist diese Lücke durch die subsidiären Bestimmungen des **„Allgemeinen Landrechts für die Preußischen Staaten“** Th. II, Titel 10 §§ 114 ff. ausgefüllt worden, welche lauten:

§ 114: „Wenn mehrere Beamte in ein Collegium[39]) zusammengezogen sind, so gilt wegen ihrer Versammlungen, Beratschlagungen und Schlüsse in der Regel eben das, was im sechsten Titel von öffentlichen Gesellschaften und Corporationen verordnet ist.“

Th. II, Titel 6, § 51: „Die innern Angelegenheiten einer Corporation werden durch Beratschlagungen und Schlüsse der Mitglieder angeordnet.“

Diese ganz allgemeine Bestimmung ist in §§ 118 ff., II, 10 für Beamtencollegien, also auch mangels der in §§ 26 und 40, II, 6 A. L. R. vorgesehenen besondern Verfassung für das Staatsministerium näher dahin erläutert:

§ 118: „Gegenstände, welche zur Behandlung des Collegii gehören, müssen nach der Mehrheit der Stimmen entschieden werden.“

Die weitere Bestimmung in § 119 ebenda allerdings: „Auch der unmittelbare Vorgesetzte des Collegii muß in Sachen, die zur collegialischen Bearbeitung gehören, der Mehrheit der Stimmen sich unterwerfen“ galt wohl zu Lebzeiten des Staatskanzlers nicht. Diese subsidiäre Bestimmung war durch die positive Bestimmung der Cabinets-Ordre von 1810, welche dem Kanzler Hardenberg — aber nur für seine Person — Oberaufsichts-, Controll- und Suspensivrecht gegenüber den andern Ministern einräumte, also seine Ansichten auch über einen etwaigen Majoritätsbeschluß derselben stellte, außer Geltung gesetzt und trat erst nach dem Tode Hardenberg's wieder in Kraft, als die Cabinets-Ordre von 1810, soweit sie sich auf das „Staatskanzleramt“ bezog, factisch ihre Geltung verlor, und nur „Ministerpräsidenten“ ohne die Macht des Staatskanzlers ernannt wurden. Die §§ 120—122 a. a. O. dagegen traten ebenso wie

---

[39]) Unter „Collegium“ an dieser Stelle kann dem Zusammenhange nach natürlich nur der thatsächliche Zustand der Vereinigung mehrerer Beamten zur gemeinsamen Erfüllung der ihnen übertragenen Staatsaufgaben verstanden sein. Nicht aber setzt § 114 durch diesen Vordersatz bereits die Collegialverfassung im rechtlichen Sinne voraus, da dann § 118, II, 10 A. L. R. m. E. selbstverständlich und demnach überflüssig gewesen wäre.

der bereits erwähnte § 118 sogleich mit der Gründung des Staatsministeriums und Überweisung eines bestimmten Geschäftskreises an dasselbe in Kraft, und wurde so eine collegialisch beratende und beschließende Behörde geschaffen. Die §§ 120—122 lauten nämlich:

§ 120: „Dem Vorgesetzten des Collegii kommt nur das Recht zu, die Stimmen zu sammeln und den Schluß nach der Mehrheit derselben abzufassen."

§ 121: „Wenn aber die Stimmen der Mitglieder über einen Gegenstand der Beratschlagungen gleich sind, so giebt er durch die seinige den Ausschlag."

§ 122: „Äußere Ordnung bei dem Collegio, und was dahin gehört, hängt lediglich von der Direction des Vorgesetzten ab."

Das Ministercollegium war also sehr wohl von vornherein befähigt, innerhalb seiner Competenz Beschlüsse mit bindender Kraft für den einzelnen Minister zu fassen. Daran hinderte dasselbe auch nicht der Alles controllierende und überall zu Suspensivmaßnahmen berechtigte Staatskanzler.[40]) Es bestand vielmehr m. E. zwischen letzterm und den andern Ministern damals schon der Rechtszustand, den Zorn[41]) als den heutigen thatsächlichen Verhältnissen entsprechend de lege ferenda vorschlägt.

---

[40]) Schon die Praxis der ersten Zeit scheint mir diese Auffassung zu bestätigen, wenn das Staatsministerium in einem Circularerlaß vom 9. Januar 1818, also bald nach der Verordnung vom 3. November 1817, sich auf Ziff. VIII der letztern berufend, den Oberpräsidenten auf Grund eines Beschlusses aufgiebt, damit „das gesamte Staatsministerium das Ganze der Verwaltung stets übersehe", die an jene ergangenen Cabinetsbefehle, sofern sie allgemeines Interesse beanspruchten, mitzuteilen, wie auch die Departementschefs (Minister) auf Grund jenes Beschlusses die an sie ergehenden derartigen Cabinetsbefehle dem Gesamtministerio mitzuteilen hätten. Dieser Erlaß trägt die Unterschrift von acht Staatsministern, aber nicht diejenige Hardenberg's, der doch nach der Verordnung von 1814 den Vorsitz führen sollte; letztere verlangte also dessen jedesmalige Anwesenheit in den Staatsministerialsitzungen nicht, so daß, wie das vorstehende Beispiel zeigt, die rechtliche Stellung Hardenberg's das Staatsministerium nicht hinderte, bindende Beschlüsse bis zur eventuellen Suspension oder positiven Verfügung des Staatskanzlers zu fassen! Vgl. Kamptz, Annalen, 1818, S. 1 f. (Nr. 1). — Vgl. auch: derselbe, Annalen, 1819, S. 1 ff. (Nr. 2, 3, 5). — Ferner erwähnt die Verordnung vom 3. Juni 1814 „Berichte des Ministerii" (also Beschlüsse), welche dem Staatskanzler mitgeteilt werden sollten, also in dessen Abwesenheit gefaßt sein mußten.

[41]) Zorn — v. Rönne, Preußisches Staatsrecht, I, S. 253[4].

Da nach dem Ableben Hardenberg's das Amt des Staatskanzlers nicht wieder besetzt wurde und bis auf den heutigen Tag unbesetzt geblieben ist, so sind seitdem alle diejenigen Rechtsvorschriften hinweggefallen, die sich auf dieses Amt (ausschließlich) bezogen. Statt ihrer ist der oben wiedergegebene subsidiäre § 119, II, 10 A. L. R. in Kraft getreten. Somit dürfte das Urteil Bornhak's[42]) zutreffen: „Die Einheit der Staatsverwaltung verkörperte sich seitdem (seit Hardenberg's Tode) nur noch in dem collegialen Staatsministerium."[43]) Auf diesem ruhte seitdem das Recht und die Pflicht, „das Ganze der Staatsverwaltung richtig zu beurteilen und dahin zu sehen, daß der Zweck so vollkommen als möglich und mit Einheit erfüllt werde", welche die Cabinets-Ordre vom 3. November 1817 ihm gestellt hatte, uneingeschränkt.

Die preußische Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 änderte an diesem Zustande abgesehen von Competenzerweiterungen in den Art. 57, 58, 63[44]) nichts; vielmehr bestätigte sie denselben im Art. 110:

„Alle durch die bestehenden Gesetze angeordneten Behörden bleiben bis zur Ausführung der sie betreffenden organischen Gesetze in Thätigkeit."[45])

Auch neuere Specialgesetze brachten nur eine fernere Competenzerweiterung des Staatsministeriums,[46]) aber keine Bestimmungen über

---

[42]) Bornhak, Geschichte, III, S. 106; vgl. auch S. 108. — Dieselbe Auffassung in Stenogr. Berichte des Abg.-Hauses, 1878, Bd. II, S. 1993, 1994 (Abg. Windthorst); ebenda S. 1999 (Abg. Reichensperger). — Bornhak, Staatsrecht, II, S. 98. — Zum Teil derselben Ansicht auch Meyer, Lehrbuch, S. 312 und daselbst Note 3. — Arndt, Commentar S. 114. — A. A. Zorn, Gesamtministerium, S. 107 ff. — Schwartz, Commentar, S. 175. — Vgl. noch H. Schulze, Staatsrecht, I, S. 292. — Stengel, Staatsrecht, S. 99.

[43]) A. A. Schwartz, Commentar, S. 174: „Staatsrechtlich findet sich der Einheitspunkt der laufenden Staatsverwaltung weder in dem Staatsministerium noch in dem Ministerpräsidenten, sondern ausschließlich in dem Monarchen, obgleich diesem ein genauer Überblick über alle einzelnen Zweige der Staatsverwaltung natürlich unmöglich ist."

[44]) Vgl. unten § 4.

[45]) Über die hieran sich anschließende Streitfrage, inwieweit durch die Verfassungsurkunde die Organisationsgewalt der Krone beschränkt ist, vgl. Arndt, Verordnungsrecht, S. 144 ff. — Gneist, Gesetz und Budget, S. 45 ff. — Zorn, Staatsrecht, I, S. 289.

[46]) Vgl. unten § 4.

seine innere Verfassung, weshalb auch heute noch für die Collegialverfassung des preußischen Staatsministeriums die Vorschriften des A. L. R., II, 10, §§ 114 ff. gelten.[47])

§ 4.

2. Das preußische Staatsministerium ist eine Staatsbehörde.

Auf Grund der oben im § 2 für den Begriff einer Staatsbehörde gewonnenen Merkmale dürfte es nunmehr möglich sein, den Nachweis zu erbringen, daß das preußische Staatsministerium in der That eine Staatsbehörde ist.

Als Begriffsmerkmale für eine „Behörde" wurden in § 2 gewonnen:

a) ein bestimmt begrenzter Kreis staatlicher Befugnisse,
b) dauernder Character der letztern,
c) Handlungsfähigkeit.

I. Die Handlungsfähigkeit ist vorhin in § 3 nachzuweisen versucht worden, wobei Verfasser zu dem Resultat kam, daß das preußische Staatsministerium Collegialverfassung hat.

Hier sind nur noch die beiden andern Requisite nachzuweisen.

II. Das erstere: „einen bestimmt begrenzten Kreis staatlicher Befugnisse" enthalten die mehrfach erwähnten Verordnungen vom 3. Juni 1814 und 3. November 1817, die Verordnung vom 15. Fe-

[47]) Das Resultat meiner Untersuchungen, daß das Staatsministerium collegial organisiert ist, scheint mir auch die neuere Gesetzgebungspraxis (vgl. unten § 4) vorauszusetzen: Bald soll das Staatsministerium gewisse höhere Beamte ernennen, bald die Regulative für Behörden bestätigen, bald Gutachten über gewisse Kirchengesetze abgeben, bald ist es Beschwerde- oder Recoursinstanz für bestimmte Beamtendisciplinierungen, bald faßt es „Beschlüsse" über sonstige Verwaltungsangelegenheiten u. s. w. Hier überall hat das Staatsministerium seinen Willen zu äußern. Da dieser Wille nur ein einheitlicher sein kann entsprechend dem Wesen einer Behörde als einer Einheit, und es kaum vorkommen dürfte, daß die einzelnen Minister sämtlich und in jedem Falle der gleichen Meinung sind, so dürfte die einzige Möglichkeit in solchen Fällen den Willen der Behörde zum Ausdruck zu bringen, die Abstimmung nach Mehrheit der Stimmen bilden. Vgl. Stengel, Staatsrecht, S. 100. — Zorn, a. a. O. S. 113. — Schwartz, Commentar, S. 175, allerdings faßt die hier aufgeführten Fälle collegialer Beschlußfassung als Ausnahmen von der Regel auf, nach welcher das Staatsministerium nicht beschließt, sondern auf „beraten und in Kenntnis nehmen" beschränkt ist.

bruar 1816, die Verfassungs-Urkunde und neuere Specialgesetze. Im Wesentlichen sind dies folgende Befugnisse:[1])

1. Die K. O. vom 3. Juni 1814[2]) überwies dem Staatsministerium folgende Angelegenheiten: a) Allgemeine Gegenstände, b) Solche Gegenstände, „wo die Ressorts in einander greifen, und eine gemeinschaftliche Überlegung erforderlich ist".

2. Diese ganz allgemeinen Bestimmungen erhielten eine genauere Formulierung in der K. O. vom 3. November 1817,[3]) welche dem Staatsministerium folgenden Kreis von Staatsgeschäften zuwies:

a) Kenntnisnahme von den allgemeinen Übersichten der einzelnen Minister über die ihnen anvertrauten Geschäftszweige;
b) alle Entwürfe zu neuen Gesetzen und Abänderungen, ohne Ausnahme, bevor sie an den Staatsrat gelangen; desgleichen Anordnungen, die ein allgemeines Interesse betreffen, oder in der bestehenden Verfassung etwas verändern;
c) die Verwaltungs-Rechenschaften der Ober-Präsidenten für das abgelaufene Jahr;
d) die Verwaltungspläne derselben für das künftige Jahr;
e) die monatlichen sogenannten Zeitungsberichte der Regierungen;
f) periodische Übersichten vom Zustande der Generalkassen;
g) die Etats der General- und Provinzialhauptkassen, soweit sie die laufende Verwaltung betreffen; auch die Militäretats;
h) abweichende Ansichten zwischen den einzelnen Ministern;
i) Militäreinrichtungen, insofern sie das Land angehen;
k) die Vorschläge wegen Anstellung der Ober-Präsidenten, Regierungs-Präsidenten, und derer der obern Justizcollegien, der Directoren, der Ober-Forstmeister und mit diesen gleichen Rang habenden Beamten.

---

[1]) Dieselben sind in chronologischer Reihenfolge aufgeführt, welches Princip nur dann aufgegeben ist, wenn sachlich zusammenhängende Bestimmungen eine Besprechung an derselben Stelle erheischten. Eine andere Reihenfolge, etwa nach der Dreiteilung: bloße Einigung, directer Beschluß, höchste und letzte Instanz, empfahl sich nicht, weil diese Begriffe im Sinne der nachfolgenden Gesetze keine absoluten Gegensätze sind.

[2]) G. S. S. 40.

[3]) G. S. S. 289.

3. Die „Allerhöchste Cabinetsordre, die obere Verwaltung der Landgestüte betreffend" vom 15. Februar 1816[4]) ordnete an, daß „die allgemeinen Maaßregeln, die Einrichtungen der Landgestüte, darin zu treffende Veränderungen und dergleichen, zur Berathung des gesammten Staats-Ministerii" zu bringen sind.

4. Die Verfassungsurkunde räumt dem Staatsministerium eine bestimmte Mitwirkung bei der Regentschaft in den Art. 57 und 58 und bei den Notverordnungen in dem Art. 63 ein.

Weitere Befugnisse finden sich in folgenden Specialgesetzen:

5. Wiewohl dem Staatsministerium das im § 2 des Gesetzes vom 4. Juni 1851[5]) bestimmte Recht, im Falle eines Aufruhrs bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit den Belagerungszustand sowohl in Kriegs- als auch in Friedenszeiten zu erklären, durch Art. 68 der Reichsverfassungsurkunde genommen,[6]) und die Erklärung des Kriegszustandes ganz generell dem Kaiser überwiesen ist, kann das Staatsministerium doch nach § 16 desselben Gesetzes, wenn der Belagerungszustand nicht erklärt ist, im Falle des Krieges oder Aufruhrs bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit die Art. 5, 6, 27, 28, 29, 30, 36 der Preußischen Verfassungsurkunde oder einzelne derselben zeit- und districtsweise außer Kraft setzen.

6. Das Gesetz betr. die Dienstvergehen der nicht richterlichen Beamten 2c. vom 21. Juli 1852[7]) weist dem Staatsministerium folgende Functionen zu: Nach § 15 ist es ermächtigt, in der Steuer-, Post-, Polizei- und Eisenbahnverwaltung diejenigen Beamtenkategorieen speciell zu bezeichnen, gegen welche Arreststrafen verhängt werden können. Nach § 19 bestimmt das Staatsministerium, welche Beamten im Sinne dieses Paragraphen zu den untern zu rechnen sind. Nach § 27 kann das Staatsministerium für den Fall, daß auf Grund einer Feststellung durch den Disciplinarhof die Unbefangenheit einer zuständigen Disciplinarbehörde bezweifelt wird, eine andere Disciplinarbehörde sub-

---

[4]) G. S. S. 101, 102.

[5]) Gesetz über den Belagerungszustand, G. S. S. 451; abgedruckt auch bei Arndt, Commentar, Anlage VIII.

[6]) S. dazu Schwartz, Commentar, S. 341, 342.

[7]) G. S. S. 465; abgedruckt auch bei Brauchitsch, Verwaltungsgesetze, I, S. 559 ff.

stituieren. Nach § 28 entscheidet das Staatsministerium auf Grund des Gutachtens des Disciplinarhofes über Streitigkeiten betr. die Competenz der Disciplinarbehörden als solcher. Nach § 41 ist das Staatsministerium letzte (Berufungs-)Instanz gegen die Entscheidungen sämtlicher im § 24 festgesetzten Disciplinarbehörden; das Verfahren regeln des Nähern die §§ 42 bis 46. In den in den §§ 87 bis 90 näher bezeichneten Fällen endlich ist das Staatsministerium Recoursinstanz gegen Verfügungen der Einzelminister im Interesse des Dienstes, welche nicht Gegenstand eines Disciplinarverfahrens sind.

Die in diesem Gesetze dem Staatsministerium zugewiesenen Befugnisse haben eine geringfügige Änderung durch die Provinzial-Ordnung vom 29. Juni 1875 § 98 Ziff. 5[8]) und Landgemeinde-Ordnung für die sieben östlichen Provinzen vom 3. Juli 1891 § 143 Ziff. 3[9]) erfahren.

7. Durch das Gesetz betreffend die Disciplinarverhältnisse der Privatdocenten an den Landesuniversitäten, der Akademie zu Münster und dem Lyceum Hosianum zu Braunsberg vom 17. Juni 1898[10]) ist das Staatsministerium ebenfalls als Berufungsinstanz bestimmt gegen die erstinstanzliche Entscheidung der Facultät in einem auf Entziehung der Eigenschaft als Privatdocent gerichteten Disciplinarverfahren.

8. Nach § 2, Abs. 2 des Gesetzes betr. die Einrichtung und die Befugnisse der Ober-Rechnungskammer vom 27. März 1872[11]) schlägt das Staatsministerium dem König den zu ernennenden Präsidenten vor. Nach § 5 Abs. 5 und 6 stehen dem Staatsministerium gewisse, auf die §§ 54 und 63 des Gesetzes vom 7. Mai 1851 betr. die Dienstverhältnisse der Richter und die unfreiwillige Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand Bezug nehmende Befugnisse gegenüber den Mitgliedern und dem Präsidenten der Ober-Rechnungskammer zu. Endlich schlägt das Staatsministerium im Verein mit der Ober-Rechnungskammer selbst den Entwurf zu dem durch König-

---

[8]) G. S. S. 335; auch abgedruckt bei Rehbein — Reincke, A. L. R., IV, 535 ff.

[9]) Ebenda, III, 425 ff. — G. S. S. 233.

[10]) G. S. S. 125.

[11]) G. S. S. 278; abgedruckt bei Rehbein — Reincke, A. L. R., IV, S. 426 ff.

liche Verordnung zu erlassenden Regulativ dem Könige vor. Vgl. § 7 a. a. O. Hiernach dürften die Angaben bei Zorn, Gesamtministerium, S. 113 Nr. 12 und Stengel, Staatsrecht, S. 100, Nr. 10, wonach das Staatsministerium „das Geschäftsregulativ dieser Behörde genehmigt" (Stengel, a. a. O.) zu berichtigen sein.

9. Nach § 79 der Städte-Ordnung für die sechs östlichen Provinzen der preußischen Monarchie vom 30. Mai 1853,[12]) nach § 179 der Kreis-Ordnung für die Provinzen Ost- und Westpreußen u. s. w. vom 13. Dezember 1872,[13]) nach § 122 der Provinzial-Ordnung für die Provinzen Ost- und Westpreußen u. s. w. vom 29. Juni 1875[14]) können die Vertretungen dieser Selbstverwaltungskörper auf den Antrag des Staatsministeriums durch Königliche Verordnung aufgelöst werden. Die Landgemeinde-Ordnung für die 7 östlichen Provinzen vom 3. Juli 1891[15]) § 142 enthält eine analoge Bestimmung nicht.

10. Das Staatsministerium schlägt die zu ernennenden Mitglieder der „Prüfungscommission für höhere Verwaltungsbeamte", der frühern „Oberexaminationscommission" vor und erläßt das auf den Vorbereitungsdienst bezügliche Regulativ. Vgl. Preußisches Gesetz, betr. die Befähigung für den höheren Verwaltungsdienst vom 11. März 1879 § 15.[16])

11. Nach der Verordnung, betreffend die Competenzconflicte zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden vom 1. August 1879[17]) schlägt das Staatsministerium den Vorsitzenden und die übrigen Mitglieder des „Gerichtshofs zur Entscheidung der Competenzconflicte" (§ 1) dem Könige gemäß § 2 Absatz 3 zur Ernennung

---

[12]) G. S. S. 261, — abgedruckt ebenda, III, S. 490 ff.

[13]) G. S. S. 661, — abgedruckt ebenda, IV, S. 479 ff.

[14]) G.G.S. 335 — abgedruckt bei Rehbein — Reincke, A.L.R., IV, S. 521 ff.

[15]) G. S. S. 233. — abgedruckt ebenda, III, S. 381 ff.

[16]) G. S. S. 160. — Vgl. Herrfurth, Commentar zum Gesetz vom 11. März 1879, wo sich auch das Regulativ vom $\frac{\text{30. November 1883}}{\text{16. Juni 1887}}$, abgeändert durch Beschluß des Staatsministeriums vom 3. Juli 1891, befindet. — S. das Gesetz auch bei Illing, Handbuch, I, S. 66. — Vgl. Parey, Verwaltungsrecht, II, S. 129. — Zorn, Gesamtministerium, S. 113, Note 14 und Stengel, Staatsrecht, S. 100 Nr. 12 dürften wohl nur versehentlich auf die Verordnungen vom 14. und 27. Februar 1846 verwiesen haben, da dieselben durch das Gesetz von 1879 aufgehoben worden sind.

[17]) G. S. S. 573; abgedruckt bei Arndt, Commentar, Anl. V.

vor und bestätigt auf Grund des § 3 Absatz 2 das von dem Gerichtshof zu entwerfende Regulativ.

12. Nach § 18 des Gesetzes, betreffend die Verfassung des Verwaltungsgerichts und das Verwaltungsstreitverfahren vom $\frac{\text{3. Juli 1875}}{\text{2. August 1880}}$ [18]) werden die Mitglieder des Oberverwaltungsgerichts auf Vorschlag des Staatsministeriums vom Könige ernannt. Das Staatsministerium beschließt die Einteilung dieses Gerichts in Senate (§ 26) und die Einteilung des sog. „Steuersenats" in Kammern (Novelle vom 26. März 1893). [19]) Endlich ernennt das Staatsministerium die erforderlichen Subaltern- und Unterbeamten bei dem ganzen Gericht, insoweit dieses Recht nicht durch das Geschäftsregulativ dem Präsidenten des Gerichtshofs überwiesen ist, und bestätigt das vom Plenum entworfene Regulativ (§ 30).

13. Das Staatsministerium schlägt den zu ernennenden Präsidenten des Oberlandesculturgerichts vor (Verordnung vom 22. November 1844 und Gesetz vom 18. Februar 1880 § 2). [20])

14. Nach § 2 Ziffern 3 und 4 der Landgemeinde-Ordnung für die sieben östlichen Provinzen vom 3. Juli 1891 [21]) entscheidet das Staatsministerium in letzter Instanz über die Beschwerden, betreffend die Vereinigung von Landgemeinden und Gutsbezirken mit andern Landgemeinden und Gutsbezirken, sowie über Beschwerden, betreffend die Abtrennung einzelner Teile von einem Gemeinde- oder Gutsbezirke und deren Vereinigung mit einem andern Gemeinde- oder Gutsbezirke.

15. Gegenüber der evangelischen Landeskirche übt das Staatsministerium auf Gruud des Gesetzes, betreffend die evangelische Kirchenverfassung in den acht älteren Provinzen der Monarchie vom 3. Juni 1876 und der Novelle vom 28. Mai 1894 [22]) folgende Befugnisse aus:

---

[18]) G. S. S. 375 bezw. G. S. S. 315; abgedruckt bei Rehbein — Reincke, A. L. R., IV, S. 473 ff.

[19]) G. S. S. 60. — Rehbein — Reincke, a. a. O.

[20]) G. S. S. 59.

[21]) G. S. S. 233; abgedruckt bei Rehbein — Reincke, A. L. R., III, S. 381 ff.

[22]) G. S. S. 125 bezw. G. S. S. 87; abgedruckt bei Rehbein — Reincke, IV, S. 282 ff. bezw. S. 290.

a) Nach Art. 8, 2 bedürfen die von den vereinigten Kreissynoden der Haupt- und Residenzstadt Berlin aufzunehmenden Anleihen der Genehmigung des Staatsministeriums. Voraussetzung für letztere ist, daß das Recht zur Aufnahme von Anleihen in dem betreffenden Regulativ enthalten ist, und die Anleihe zur Errichtung neuer kirchlicher Gebäude verwendet wird.

b) Nach Art. 8, 3 c bedarf es der Genehmigung des Staatsministeriums, falls die Umlage

α) zur Verzinsung und Abtragung von Anleihen,

β) zur Gewährung von Beihülfen an ärmere Parochieen behufs Befriedigung dringender kirchlicher Bedürfnisse

dient und zehn Procent[23]) der Summe der von den pflichtigen Gemeindegliedern jährlich an den Staat zu entrichtenden Personalsteuern (Klassen- und Einkommensteuer) übersteigt.

c) Bevor ein von einer Provinzialsynode oder von der Generalsynode beschlossenes Gesetz dem Könige zur Sanction vorgelegt wird, ist die Erklärung des Staatsministeriums darüber herbeizuführen, ob gegen den Erlaß desselben von Staatswegen etwas zu erinnern sei (Art. 13 Abs. 2).

d) Kirchengesetze, durch welche neue Ausgaben zu landeskirchlichen Zwecken bewilligt werden, und die endgültige Vereinbarung zwischen der Generalsynode und der Kirchenregierung über die Verteilung der Umlage auf die Provinzen bedürfen, bevor sie dem Könige zur Sanction vorgelegt werden, des Placet des Staatsministeriums (Art. 15 Abs. 1).

e) Die Königliche Verordnung über die zu vorstehendem Zwecke erfolgende vorläufige Feststellung des Verteilungsmaßstabes muß vom Staatsministerium gegengezeichnet werden (Art. 15 Abs. 2).

f) Kirchengesetze, durch welche die Einkünfte des Kirchenvermögens oder der Pfarrpfründen zu Beiträgen für kirchliche Zwecke herangezogen werden, müssen gewissen Voraussetzungen genügen und bedürfen, bevor sie dem Könige zur Sanction vorgelegt

---

[23]) Irrtümlich giebt Zorn — von Rönne, Staatsrecht, I, S. 252 noch drei Procent an. Dieser Satz ist aber bereits durch die Novelle vom 28. Mai 1894 (G. S. S. 87) auf zehn Procent erhöht worden.

werden, der Zustimmung des Staatsministeriums, welch letztere nicht versagt werden darf, wenn das Gesetz ordnungsmäßig zu Stande gekommen ist, insbesondere den kirchengesetzlichen Bestimmungen entspricht (Art. 17).

Verschiedene specielle Befugnisse sind dem Staatsministerium weiterhin noch in vielen Königlichen Verordnungen übertragen. Ihre Aufzählung im Einzelnen würde jedoch zu weit führen.

Endlich nimmt das Staatsministerium noch gewisse Aufsichtsbefugnisse gegenüber verschiedenen ihm unmittelbar unterstellten Behörden wahr. Es sind dies zur Zeit:[24])

a) das Centraldirectorium der Vermessungen im Preußischen Staate,
b) der Gerichtshof zur Entscheidung der Competenzconflicte,
c) der Disciplinarhof für nicht richterliche Beamte,
d) das Königliche Oberverwaltungsgericht,
e) die Prüfungscommission für höhere Verwaltungsbeamte,
f) die Ansiedelungscommission für Westpreußen und Posen in Posen,
g) der Ausschuß zur Untersuchung der Wasserverhältnisse in den der Überschwemmungsgefahr besonders ausgesetzten Flußgebieten,
h) das litterarische Bureau des Staatsministeriums (unter der speciellen Leitung des Ministers des Innern),
i) der Deutsche Reichs- und Königlich Preußische Staatsanzeiger,
k) die Redaction der Gesetz-Sammlung.

III. Als drittes und letztes Requisit für den Begriff „Staatsbehörde“ wurde zu Beginn dieses Paragraphen: „dauernder“ Character der zugewiesenen Staatsaufgaben aufgestellt. Auch dieses Merkmal dürfte beim Staatsministerium vorliegen, weil die vorstehend aufgezählten Staatsaufgaben nicht vorübergehende, sondern dauernde in dem oben in § 2 näher erörterten Sinne sind, indem jede von ihnen auch nach wiederholter Erledigung der unter sie zu subsumierenden concreten Fälle jeden Augenblick wieder practisch werden kann; ja, die durch die Verordnung von 1817 zwecks Erhaltung der Einheit des Staatsganzen übertragenen Staats-

---

[24]) Vgl. Handbuch für den preußischen Hof und Staat für 1900, S. 56 ff. — Vgl. auch Parey, Verwaltungsrecht, II, S. 128 ff.

aufgaben sind sogar bis zu dem Grade dauernd, daß sie erst mit dem Staate selbst untergehen.

Dem oben in § 3 und hier in § 4 dargestellten Rechtszustande entsprechend ist das preußische Staatsministerium auch in Wirklichkeit — analog den übrigen Staatsbehörden — als Behörde organisiert.[25]) Bestehend aus den Ministern: 1. des Innern, 2. der Finanzen, 3. der Justiz, 4. der Auswärtigen Angelegenheiten, 5. des Krieges, 6. der geistlichen, Unterrichts- und Medicinal-Angelegenheiten, 7. für Handel und Gewerbe, 8. für Landwirtschaft, Domänen und Forsten, 9. für öffentliche Arbeiten, wozu noch als „Minister ohne Portefeuille“ kommen: 10. der Staatssecretär des Reichsamts des Innern, 11. der Staatssecretär des Äußern, 12. der Reichskanzler als „Ministerpräsident“ [26]), ist bei dem Staatsministerium durch die Cabinetsordre vom 11. Januar 1819 [27]) ein Staatssecretär [28]) angestellt, und sind späterhin diesem zur Hülfeleistung drei vortragende Räte, sowie das nötige Bureaupersonal beigegeben.[29]) Der Staatssecretär hat in den Sitzungen des Staatsministeriums das Protocoll zu führen, hat jedoch kein Stimmrecht.

§ 5.

III. Das preußische Staatsministerium ist eine oberste Staatsbehörde.[1])

Der Ausdruck „oberste Staatsbehörde“ läßt zwei Auffassungen zu. Einerseits liegt darin ausgedrückt, daß diese Staatsbehörde keiner andern untergeordnet ist, andererseits, daß sie selber andern übergeordnet ist. Diese Überordnung kann wieder ihrerseits zweifach sein.

---

[25]) Vgl. Stengel, Staatsrecht, S. 99. — Bornhak, Staatsrecht, II, S. 389. — Zorn — von Rönne, Staatsrecht, I, S. 251.

[26]) Vgl. Schwartz, Commentar, S. 173.

[27]) G. S. S. 2.

[28]) Schwartz, Commentar, S. 173 spricht von einem „Unterstaatssecretär“; die V. v. 1819 nennt diesen Beamten ausdrücklich „Sekretair des Staats-Ministerii“.

[29]) Vgl. das Handbuch für den preußischen Hof und Staat für 1900, S. 55.

[1]) Vgl. dazu Zorn — von Rönne, a. a. O. S. 243 ff. („die dem Könige unmittelbar zur Seite stehenden Organe“). — Malchus, Politik, Th. I, S. 262 ff.

Einmal nämlich kann man den erwähnten Ausdruck „eine oberste Staatsbehörde" als identisch mit „Centralbehörde"[2]) gebrauchen, deren Wirkungskreis sich (örtlich) über den ganzen Staat erstreckt. Zweitens liegt in diesem Ausdruck auch die Bezugnahme auf andere oberste Staatsbehörden.

Alle diese Begriffsbestimmungen treffen beim Staatsministerium zu. Keine andere Behörde ist ihm übergeordnet, insbesondere der Staatsrat nicht. Dieser ist nach dem ausdrücklichen Wortlaut der Cabinets-Ordre vom 20. März 1817 ausschließlich beratende Behörde für den König, hat aber durchaus keinen Anteil an der Verwaltung. Letzteres würde jedoch der Fall sein, wenn er dem Staatsministerium irgendwie geartete Verwaltungsgrundsätze mit zwingender Kraft für letzteres vorzuschreiben befugt wäre.[3])

In wohl sämtlichen ihm zugewiesenen Angelegenheiten[4]) dagegen ist das Staatsministerium die Centralbehörde für ganz Preußen. Die ihm zugewiesenen Aufgaben sind eben solche, die das Ganze des Staates, nicht ausschließlich einzelne Provinzen oder noch kleinere Verbände angehen. Das heben auch die für das Staatsministerium erlassenen Cabinets-Ordres ausdrücklich[5]) hervor.

Weiterhin ist das Staatsministerium eine höchste Staatsbehörde. Hier können wieder zwei Gesichtspunkte hervorgekehrt werden, je nachdem man das Gewicht auf „höchste Behörde" oder auf „eine höchste Behörde" legt.

Den ersten Fall würde die Bezugnahme auf diejenigen Functionen des Staatsministeriums bilden, in welchen es als höchste und letzte Instanz entscheidet, also z. B. die im vorhergehenden Paragraphen unter den specialgesetzlichen Bestimmungen aufgeführten Befugnisse: Ziffer 6 (Beschwerde- und Recoursinstanz in gewissen Disciplinarsachen); Ziffer 14 (letzte Beschwerdeinstanz in gewissen Land-

---

[2]) Über diesen Begriff vgl. Meyer, Staatsrecht, S. 297.

[3]) Vgl. auch Gneist, Gesamtministerium, S. 60.

[4]) Vgl. dieselben im vorigen Paragraphen.

[5]) Vgl. z. B. die Einleitung zur K. O. v. 3. November 1817 — G. S. S. 289: „Dem gesamten Staatsministerium aber, das Ganze der Staatsverwaltung richtig zu beurteilen und dahin zu sehen, daß der Zweck so vollkommen als möglich und mit Einheit erfüllt werde."

gemeinde=Angelegenheiten); Ziffer 15 c, d, f (zweite und letzte behördliche Instanz für gewisse Kirchengesetze).

Der zweite Fall, daß das Staatsministerium nicht die oberste, d. h. ausschließlich oberste, sondern nur eine oberste Staatsbehörde ist, liegt ebenfalls in concreto vor, indem neben ihm noch andere „oberste Staatsbehörden" stehen. Da nämlich nach der oben im § 2 gegebenen Definition zum Begriff jeder Staatsbehörde ein „bestimmt begrenzter Kreis von Staatsgeschäften" gehört, nirgendwo aber m. E. eine gesetzliche Bestimmung existiert, nach welcher die nachstehend aufgeführten Behörden dem Staatsministerium unter= oder übergeordnet sind, so sind sie ihm eben nebengeordnet.

Es sind dies zunächst die 9 Einzelministerien[6]) als Centralbehörden ihres Hauptverwaltungszweiges. Zwar sind dem Staatsministerium gewisse Befugnisse übertragen, in welchen es vermöge seiner Collegialverfassung die Einzelminister bindet. Allein dieses sind doch nur einzelne Befugnisse, m. E. Ausnahmen zur Wahrung des die Thätigkeit des Staatsministeriums leitenden obersten Princips der Erhaltung der Staatseinheit: Als Regel gilt auch heute noch der Satz der Verordnung vom 27. October 1810: „Jeder Staatsminister führt die ihm anvertraute Verwaltung selbständig, unter unmittelbarer Verantwortlichkeit gegen Uns (den König) Allerhöchst selbst."

Ferner steht neben dem Staatsministerium, ihm gleichgeordnet, der Staatsrat.[7])

---

[6]) Zur Zeit bestehen in Preußen 9 Ministerien. Dieselben sind oben in § 4 am Schlusse aufgezählt. Ihre Competenz im Einzelnen anzuführen, dürfte außerhalb des Rahmens dieser Arbeit liegen. Vgl. das Nähere bei Stengel, Staatsrecht, S. 94 ff; Arndt, Commentar, S. 115 ff. u. A.

[7]) Seine Organisation beruht im Wesentlichen auf den K. O. v. 27. October 1810, 20. März 1817 und 6. Januar 1848. — Vgl. Zorn — v. Rönne, Staatsrecht, I, S. 243 ff. — Sailer, Staatsrat, Anlagen V, VIII, XIV. — Zelle, Handbuch, S. 408. — Schwartz, Commentar, S. 171 ff. Daß der Staatsrat eine „Behörde" ist, d. h. daß sämtliche, oben im § 2 für den Begriff der Behörde gewonnenen Merkmale beim Staatsrat ebenfalls vorhanden sind, ergeben die Verordnungen vom 20. März 1817 (§§ 2, 3, 7, 8, 9, 12, 24, 25) und 6. Januar 1848 (§§ 1, 5). Nach § 2 der erstern Verordnung ist der Staatsrat zwar lediglich „die höchste beratende Behörde" für den König; daß damit aber eine Beschlußfassung

Weiterhin die Oberrechnungskammer. Dieselbe ist sogar nach dem ausdrücklichen Wortlaut des Gesetzes betr. die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer vom 27. März 1872[8]) § 1 „eine dem Könige unmittelbar untergeordnete, den Ministern (und damit m. E. auch dem Staatsministerium) gegenüber selbständige Behörde."

Endlich ist hier noch als neben dem Staatsministerium stehend das „Geheime Cabinet" zu erwähnen, dessen Competenz in der mehrerwähnten Cabinets-Ordre von 1810 näher bestimmt ist, das aber jetzt (seit der Verfassungsurkunde) nicht mehr die Bedeutung hat wie vor derselben.[9])

Früher war auch das „Ministerium des Königlichen Hauses" eine neben dem Staatsministerium stehende oberste Staatsbehörde nach der Cabinets-Ordre vom 11. Januar 1819. Seit den Allerhöchsten Erlassen vom 17. April und 3. October 1848 ist es jedoch lediglich Centralverwaltungsstelle für die Privat-Angelegenheiten des Königlichen Hauses.[10])

Diese 13 obersten Staatsbehörden finden aber ihre einheitliche Spitze in der Person des Monarchen; die Einzelministerien zunächst — jedoch nur bis zu dem oben in § 4 näher ausgeführten Grade — im Staatsministerium, dieses dagegen und die übrigen Centralbehörden unmittelbar im Könige.

So ist die Einheit des Staatsganzen gewahrt, der Gefahr einer Zersplitterung der engern Verwaltung durch das Wirken des Staatsministeriums, des ganzen Behördenorganismus aber durch den Monarchen vorgebeugt.

über die ihm zugewiesenen Staatsaufgaben nicht ausgeschlossen werden sollte, ergeben die §§ 24, 25 derselben Verordnung, in welchen eine solche ausdrücklich vorgeschrieben ist. Allerdings bindend für den König sind die auf Grund der §§ 24, 25 der erstern Verordnung gefaßten Beschlüsse ebensowenig wie diejenigen des Staatsministeriums. Vgl. die hier analog anwendbaren Ausführungen Zorn's oben S. 36.

[8]) G. S. S. 278; abgedruckt bei Rehbein — Reincke, A. L. R. IV, S. 426.

[9]) Vgl. Zorn — v. Rönne, a. a. O. S. 257 ff. — Stengel, Staatsrecht, S. 100. — Bornhak, Staatsrecht, II, S. 391. — S. auch oben § 1.

[10]) Vgl. u. A. Zorn — von Rönne, a. a. O. S. 259 ff.

§ 6.

C. Schluß.

Gesamtresultat; Staatsministerium und Landtag.

In vorstehenden Untersuchungen hat Verfasser somit als Gesamtresultat folgenden Rechtszustand gewonnen:

Das preußische Staatsministerium ist eine collegial eingerichtete oberste Staatsbehörde.

Die für den Begriff „Behörde" erforderlichen Merkmale liegen beim Staatsministerium in der That vor:

1. ist ihm ein bestimmt begrenzter Kreis von Staatsgeschäften zugewiesen,
2. haben letztere sämtlich dauernden Character,
3. ist das Staatsministerium befähigt, die ihm überwiesenen Staatsaufgaben auch zu realisieren, da es collegial eingerichtet und demnach actionsfähig ist.
4. Als oberste Staatsbehörde endlich ist das Staatsministerium keiner andern Behörde, sondern nur dem Könige untergeordnet. Umgekehrt aber ist es nicht allen andern Staatsbehörden übergeordnet, sondern es bestehen neben dem Staatsministerium noch zwölf andere „oberste Staatsbehörden", für welche nach Art. 45 V. U. der König die alle einigende Spitze ist. Zu diesen gehören, wie oben in § 5 dargelegt, insbesondere die neun Einzelministerien in ihrem außerhalb der Sphäre des Gesamtministeriums befindlichen Geschäftskreise.

Zum Schlusse sei noch der Consequenz Erwähnung gethan, welche sich aus den in vorliegender Abhandlung gewonnenen Resultaten für das Verhältnis des Staatsministeriums zum Preußischen Landtage ergiebt.[1])

---

[1]) Die Erörterung dieser Frage liegt zwar außerhalb des Rahmens des Themas und kann hier am Schlusse natürlich nur eine kurze sein; die Frage ist aber wichtig genug, um wenigstens angedeutet zu werden, und soll auf Grund der von mir in dieser Arbeit gewonnenen Resultate späterhin eingehender behandelt werden.

In der Wissenschaft und in dem Landtage wird vielfach die Auffassung vertreten, daß für Entwürfe zu neuen und zur Abänderung alter Gesetze, welche von dem betreffenden Ressortminister dem Landtage vorgelegt würden, lediglich dieser Minister verantwortlich sei. So urteilt u. A. Schwartz:[2])

„Die weitverbreitete Ansicht, daß ein Gesetzentwurf, welcher das Staatsministerium passiert hat, vom König genehmigt ist und von dem Ressortminister im Landtage eingebracht wird, auch von den übrigen Ministern gebilligt sei, ohne die Billigung der übrigen Minister aber diese Stadien nicht durchlaufen könne, ist irrig. Die Frage, ob die Billigung erteilt, die Verantwortung auch neben dem Ressortminister übernommen werden soll, tritt rechtlich an die andern Minister erst heran, wenn der von dem Landtage genehmigte Entwurf vom König sanctioniert und publiciert werden soll. Die Frage, ob nicht ein Minister schon im Schoße des Staatsministeriums gegen einen von ihm für verwerflich erachteten und principiell wichtigen Gesetzentwurf opponieren und eventuell sein Ministerportefeuille in die Wagschale legen solle, ist keine staatsrechtliche, sondern eine politische und vielfach auch eine moralische."

Diese Ausführungen entsprechen m. E. nicht den in vorliegender Arbeit dargethanen Rechtsvorschriften.

Nach Ziff. VIII der V. vom 3. November 1817 ist jeder Minister verpflichtet, „alle Entwürfe zu neuen Gesetzen und Abänderungen, ohne Ausnahme" dem Staatsministerium „vorzutragen" und zur „Beratung" zu stellen.[3]) Da aber das Staatsministerium eine Behörde mit Collegialverfassung ist, so hat es gemäß § 118, II, 10 A. L. R. die Rechtspflicht, alle ihm übertragenen Gegenstände, also auch Gesetzentwürfe durch Beschlüsse nach Mehrheit der Stimmen zu erledigen, wobei natürlich nicht immer eine förmliche Abstimmung stattzufinden braucht. Legt demnach ein Ressortminister einen Gesetz-

[2]) Commentar, S. 175.

[3]) Daß durch diese Ausdrücke: „vortragen" und „beraten" eine Beschlußfassung nicht verboten werden sollte, ergiebt sich m. E. daraus, daß unter den weiteren Gegenständen in Ziff. VIII unter Nr. 7 und 9 (abweichende Ansichten zwischen den einzelnen Ministern und Vorschläge wegen Anstellung gewisser Beamten; s. oben § 4) Staatsaufgaben erwähnt werden, welche ohne Beschlußfassung nicht zu erledigen sein dürften.

entwurf dem Staatsministerium vor, so tritt bereits hier an die übrigen Minister die Frage heran, ob auch sie die parlamentarische Verantwortlichkeit gemäß Art. 44 V. U. gegenüber den beiden Kammern (Herrenhaus und Abgeordnetenhaus) mit und neben dem Ressortminister übernehmen wollen. Stimmen einzelne Staatsminister gegen den Entwurf und bleiben sie in der Minderheit, so steht es ihnen jederzeit frei, ihr Amt niederzulegen. Der durch den Mehrheits-Beschluß des Staatsministeriums gutgeheißene Entwurf, welcher hierauf zur Genehmigung der Einbringung in den Landtag an den König gelangt, ist staatsrechtlich ein Entwurf nicht mehr des betreffenden Ressortministers, sondern des Staatsministeriums. Erteilt der König alsdann dem Ressortminister die Genehmigung zur Einbringung des Entwurfs in den Landtag, so tritt letzterem staatsrechtlich nicht dieser eine Minister mit Individualverantwortlichkeit, sondern die ganze preußische Regierung in ihren obersten Leitern mit parlamentarischer Gesamtverantwortlichkeit gegenüber.

Wie bezüglich der Gesetzentwürfe, verhält es sich auch mit der Verantwortlichkeit der Einzelminister bezüglich der übrigen, dem Gesamtministerium übertragenen und von ihm verwirklichten Staatsaufgaben, eine Gesamtverantwortlichkeit, welche dem Wesen der Königlichen Staatsregierung als einer begrifflichen Einheit wohl am besten entspricht.



Lebenslauf.

Ich, Alfred Carl Anton Paul Krause, geboren am 28. Juli 1876 zu Sperwatten, Kreis Heilsberg Ostpr., als Sohn des Rittergutsbesitzers Anton Krause und dessen Ehefrau Maria, geb. Braun, katholisch, besuchte von Ostern 1883 ab die Volks- und ehemalige Realschule zu Heilsberg, von Ostern 1887 ab das Königliche Gymnasium zu Braunsberg Ostpr., erlangte daselbst Ostern 1896 das Zeugnis der Reife und widmete mich alsdann 6 Semester dem Studium der Rechtswissenschaft und der Staatswissenschaften, und zwar ein Semester in Bonn, ein Semester in Breslau, vier Semester in Königsberg i. Pr. In Bonn besuchte ich die Vorlesungen der Herren: Prof. Dr. Krüger, Pelman, Zitelmann, in Breslau die Vorlesungen der Herren: Prof. Dr. Brie, Dahn, Jörs, Kaufmann, Leonhard, Schulte, in Königsberg die Vorlesungen der Herren: Prof. Dr. Gareis, Gerlach, Grabenwitz, Güterbock, Salkowski, Schirmer, Umpfenbach, Walter, Zorn und der Herren Privatdocenten Dr. Hubrich und Dr. Weyl.

Am 13. Juli 1900 bestand ich zu Königsberg i. Pr. die erste juristische Prüfung, wurde am 19. Juli 1902 zum Referendar ernannt und als solcher nach der am 24. Juli 1902 erfolgten Vereidigung bisher bei dem Amtsgericht zu Liebstadt Ostpr., dem Landgericht, der Staatsanwaltschaft und einem Rechtsanwalt und Notar zu Allenstein Ostpr. beschäftigt.

Am 11. Juni 1902 bestand ich in Würzburg die mündliche Prüfung zur Erlangung des Doctorgrades in der juristischen und staatswissenschaftlichen Facultät der Universität.

Lebenslauf.

Ich, Alfred Carl Anton Paul Krause, geboren am 28. Juli 1876 zu Georgenthal, Kreis [illegible], Ober-Schlesien, als Sohn des Rittergutsbesitzers Anton Krause und seiner Ehefrau Maria, geb. [illegible], katholisch, besuchte von Ostern 1883 ab die Privat- und ehemalige Realschule zu [illegible], von Ostern 1887 ab das Königliche Gymnasium zu Braunsberg Ostpr., erlangte daselbst Ostern 1896 das Zeugnis der Reife und widmete mich alsdann 6 Semester dem Studium der Rechtswissenschaft und der Staatswissenschaften, und zwar ein Semester in Bonn, ein Semester in Breslau, drei Semester in Königsberg i. Pr. In Bonn besuchte ich die Vorlesungen der Herren: Prof. Dr. Krüger, [illegible], Zitelmann, in Breslau die Vorlesungen der Herren: Prof. Dr. [illegible], [illegible], [illegible], Kaufmann, Leonhard, [illegible], in Königsberg die Vorlesungen der Herren: Prof. Dr. Gareis, Gerland, [illegible], [illegible], [illegible], [illegible], [illegible], [illegible] und der Herren Privatdozenten Dr. [illegible] und Dr. [illegible].

Am 18. Juli 1900 bestand ich zu Königsberg i. Pr. die erste juristische Prüfung, wurde am 10. Juli 1902 zum Referendar ernannt und als solcher nach der am 24. Juli 1902 erfolgten Vereidigung bisher bei dem Amtsgericht zu [illegible] Opr., dem Landgericht, der Staatsanwaltschaft und einem Rechtsanwalt und Notar zu Allenstein Opr., beschäftigt.

Am 11. Juni 1902 bestand ich in Würzburg die mündliche Prüfung zur Erlangung des Doktorgrades in der juristischen und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität.